

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Evaluación de la seguridad ciudadana: las instituciones de
prevención, control y justicia penal de la República de Panamá como
caso de estudio**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Roberto Ramiro Rodríguez Rodríguez

Directora

María Luisa Ramos Rollón

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**EVALUACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: LAS INSTITUCIONES DE
PREVENCIÓN, CONTROL Y JUSTICIA PENAL DE LA REPÚBLICA DE
PANAMÁ COMO CASO DE ESTUDIO**

ROBERTO RAMIRO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Directora de la Tesis

DRA. MARIA LUISA RAMOS ROLLÓN
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Madrid, 2016

AGRADECIMIENTOS

Quiero manifestar mi sincero agradecimiento a mi Directora de tesis, la **Doctora Marisa Ramos Rollón** por darme la oportunidad de compartir con ella esta experiencia académica e investigativa, poder aprovechar su conocimiento y experiencia en las áreas de justicia y seguridad ciudadana, y por haberme guiado y apoyado en este trabajo doctoral a través de estos años de investigación.

A **Pepo**, por su hermosa, aunque corta presencia en mi vida, porque en este documento reflejo la difícil decisión que le afectó, pero que tomé en su momento para poder lograr metas significativas.

A mi madre **Sobeida**, por amarme incondicionalmente, apoyarme tanto en la luz como en la oscuridad y por confiar y esperar tanto de mí. A mi padre, **Héctor** por su amor y su apoyo, a mis hermanos **Héctor, Ricky, Juan y Tony** por ser así tal cual. A mi prima **Lorena** con quien compartí todo este tiempo en Madrid haciéndome las cosas más fáciles y hogareñas. A **Jorge**, por todo el apoyo, los consejos, la motivación y la ayuda indescriptible que me brindó a lo largo de estos años, y a **Breisa** por quererme tanto y hacerme la vida más alegre.

A mi pequeña familia y tesoro, porque son imprescindibles para mí, no podría ser feliz sin ustedes.

Finalmente, quiero agradecer a los diferentes funcionarios de las bibliotecas, organismos públicos y organizaciones no gubernamentales tanto en Madrid como en Panamá, que en su momento me atendieron tan diligentemente, así como a los **especialistas panameños**, quienes con su criterio experto y experiencia compartieron su profundo conocimiento de la realidad del problema de investigación, aportando con ello a la consecución de los objetivos de esta tesis doctoral.

“Nada es fácil ni rápido en la elaboración de una investigación doctoral cuando se tiene el deseo de hacerlo lo mejor posible, y cuando sus objetivos y metas buscan persistentemente la calidad”.

R. Rodríguez.

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS	13
ÍNDICE DE GRÁFICOS	14
ABSTRACT	21
RESÚMEN	27
INTRODUCCIÓN	33
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.	33
2. IMPORTANCIA, JUSTIFICACIÓN Y APORTACIONES DE LA INVESTIGACIÓN.	43
3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	45
4. ESTRUCTURA GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN.	50
CAPÍTULO I. EL MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: LOS ANTECEDENTES Y SU DESARROLLO.	58
1. LOS ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: APROXIMACIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD Y SUS INSTITUCIONES CLÁSICAS	58
A) La idea primigenia de la seguridad	58
B) Visión Clásica de la seguridad en las primeras civilizaciones.	60
C) La seguridad en el marco de los Estados de Derecho	64
2. LA SEGURIDAD EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO: HACIA EL ENFOQUE DE SEGURIDAD CIUDADANA EN CENTROAMÉRICA.	66
A) Modelos tradicionales y emergentes de la seguridad.	66
B) El modelo de Seguridad Nacional en Centroamérica	67
C) Los modelos emergentes de seguridad	70
a) La Convergencia de los modelos de Seguridad Democrática y Seguridad Humana en Centroamérica.....	71
3. EL PROBLEMA DE INSEGURIDAD CIUDADANA EN PANAMÁ: DE LA INSEGURIDAD DURANTE EL RÉGIMEN MILITAR, A LA INSEGURIDAD EN LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS.....	74
A) Introducción: Del carácter dependiente de la seguridad y el orden público al surgimiento de los gobiernos militares.	74
B) La situación del problema de inseguridad ciudadana en los primeros gobiernos del período pos-dictadura: 1990-2004	78

4. EL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y DE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA PENAL: APROXIMACIÓN AL ESTADO DEL ARTE DESDE LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA.....	83
A) El abordaje general de la seguridad ciudadana.	83
B) El estudio de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de las instituciones y de las políticas públicas.	89
C) Estudios con enfoque de Evaluación Institucional.	92
5. MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: APROXIMACIÓN A LAS PERSPECTIVAS CONCEPTUALES, ENFOQUES Y PROBLEMAS TERMINOLÓGICOS.....	100
A) Evolución y desarrollo de la noción de seguridad ciudadana: Convergencia de conceptos de seguridad en América Latina y la seguridad estatal como concepto previo.	100
a) Miedo al crimen o inseguridad ciudadana: construyendo la noción de Seguridad Ciudadana.	101
B) El problema de la indeterminación del concepto de seguridad ciudadana.	106
C) Los conceptos de seguridad e inseguridad ciudadana.....	110
D) Los planteamientos conceptuales de los autores: Una perspectiva latinoamericana.....	111
a) La perspectiva de los Organismos Internacionales.....	111
b) La perspectiva de los investigadores.	115
E) Planteamiento conceptual de la seguridad ciudadana en Panamá.	119
CAPÍTULO II. DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN Y PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD CIUDADANA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ DURANTE LOS PERÍODOS 2004 – 2009 Y 2009 – 2014.	126
1. DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.....	126
2. ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DELICTIVA, POR DELITO DE LOS PERÍODOS 2004-2009 Y 2009-2014.	134
A) Homicidios.....	135
B) Intento de homicidio.....	138
C) Delitos contra la libertad individual.	140
D) Secuestro.....	142
E) Violación Carnal.....	144
F) Intento de violación carnal.....	146

G) Violencia doméstica.....	148
H) Hurto.	150
I) Robo.	152
J) Tráfico de drogas.....	154
K) Posesión de drogas.....	156
L) Posesión ilícita de arma de fuego.....	158
M) Tráfico de armas.....	160
3. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD CIUDADANA Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA PENAL.....	162
CAPÍTULO III. MODELO DE ANÁLISIS PARA LA EVALUACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL.	168
1. DESCRIPCIÓN DE LAS DIMENSIONES E INDICADORES DEL MODELO.....	168
2. DESCRIPCIÓN DE LOS ÍNDICES DEL MODELO.	175
A) Índices de los pesos de los aspectos institucionales de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal.....	175
B) Índices de las evaluaciones de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal.....	177
C) Índices de las evaluaciones de la Estrategia de Política Gubernamental, Programas de Prevención y Leyes, Decretos y Reformas Jurídico – Penales para abordar el problema de inseguridad ciudadana.	180
D) Índices de los Pesos de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Estrategia de Política Gubernamental y Marco Regulatorio.....	182
E) Índice de la Evaluación de la Seguridad Ciudadana desde la perspectiva de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Estrategia de Política Gubernamental y Marco Regulatorio.....	184
CAPÍTULO IV. DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.	188
1. VALORACIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LAS ENTIDADES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL.	189
A) Asignación Presupuestaria.	189
B) Recurso Humano.	191
C) Modernización.	193
D) Transparencia y Rendición de Cuentas.....	194
E) Atención Ciudadana.	197

F) Importancia por aspecto institucional.	198
2. LA POLICÍA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.	191
A) Evaluación de la Policía Nacional 2004-2009.	204
a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.	209
b) Evaluación del Recurso Humano.	209
c) Evaluación de la Modernización.	210
d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.	211
e) Evaluación de la Atención Ciudadana.	212
f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.	213
B) Evaluación de la Policía Nacional 2009 – 2014.	214
a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.	216
b) Evaluación del Recurso Humano.	217
c) Evaluación de la Modernización.	218
d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.	219
e) Evaluación de la Atención Ciudadana.	220
f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.	220
3. EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.	221
A) Evaluación del Ministerio Público 2004 – 2009.	225
a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.	225
b) Evaluación del Recurso Humano.	225
c) Evaluación de la Modernización.	226
d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.	227
e) Evaluación de la Atención Ciudadana.	228
f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.	229
B) Evaluación del Ministerio Público 2009 – 2014.	229
a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.	229
b) Evaluación del Recurso Humano.	230
c) Evaluación de la Modernización.	231
d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.	231
e) Evaluación de la Atención Ciudadana.	232
f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.	233
4. EL ÓRGANO JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.	234
A) Evaluación del Órgano Judicial 2004-2009.	239
a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.	241
b) Evaluación del Recurso Humano.	241

c) Evaluación de la Modernización.	242
d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.....	243
e) Evaluación de la Atención Ciudadana.	244
f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.	245
B) Evaluación del Órgano Judicial 2009 – 2014.	245
a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.	245
b) Evaluación del Recurso Humano.	246
c) Evaluación de la Modernización.	247
d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.....	247
e) Evaluación de la Atención Ciudadana.	248
f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.	249
5. EL SISTEMA PENITENCIARIO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.	250
A) Evaluación del Sistema Penitenciario 2004 – 2009.	254
a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.	254
b) Evaluación del Recurso Humano.	254
c) Evaluación de la Modernización.	255
d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.....	256
e) Evaluación de la Atención Ciudadana.	257
f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.	258
B) Evaluación del Sistema Penitenciario 2009 – 2014.	258
a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.	258
b) Evaluación del Recurso Humano.	259
c) Evaluación de la Modernización.	260
d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.....	260
e) Evaluación de la Atención Ciudadana.	261
f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.	262
CAPÍTULO V. DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN	
DE LAS ESTRATEGIAS DE POLÍTICA GUBERNAMENTAL.	264
1. INTRODUCCIÓN.....	264
2. EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA	
DE POLÍTICA GUBERNAMENTAL 2004-2009.	273
A) Evaluación de las características técnicas y científicas.	276
B) Evaluación de la implementación.....	277
C) Evaluación de la dotación de recursos.....	277
D) Evaluación conjunta de los aspectos de la Estrategia	

de Política Gubernamental.	278
3. EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA	
DE POLÍTICA GUBERNAMENTAL 2009-2014.	279
A) Evaluación de las Características técnicas y científicas.	282
B) Evaluación de la implementación.	283
C) Evaluación de la dotación de recursos.	284
D) Evaluación conjunta de los aspectos de la Estrategia	
de Política Gubernamental.	285
4. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS	
GUBERNAMENTALES DE PREVENCIÓN 2004-2009.	286
A) Evaluación de las características técnicas y científicas.	286
B) Evaluación de la implementación.	287
C) Evaluación de la dotación de recursos.	287
D) Evaluación conjunta de los aspectos de los Programas Gubernamentales	
de Prevención.	288
5. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS	
GUBERNAMENTALES DE PREVENCIÓN 2009-2014.	289
A) Evaluación de las características técnicas y científicas.	289
B) Evaluación de la implementación.	290
C) Evaluación de la dotación de recursos.	290
D) Evaluación conjunta de los aspectos de los Programas Gubernamentales	
de Prevención.	291
CAPÍTULO VI. DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN	
DEL MARCO JURÍDICO.	294
1. INTRODUCCIÓN.	294
2. EVALUACIÓN DE LAS LEYES, DECRETOS Y REFORMAS APROBADAS PARA	
ABORDAR EL PROBLEMA DE INSEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÍODO DE	
GOBIERNO 2004 – 2009.	297
A) Evaluación de la dotación de recursos.	297
B) Evaluación de las características técnicas y científicas.	298
C) Evaluación de la implementación.	299
D) Evaluación conjunta del Marco Jurídico.	300
3. EVALUACIÓN DE LAS LEYES, DECRETOS Y REFORMAS APROBADAS PARA	
ABORDAR EL PROBLEMA DE INSEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÍODO DE	
GOBIERNO 2009-2014.	301

A) Evaluación de la dotación de recursos.....	301
B) Evaluación de las características técnicas y científicas.	302
C) Evaluación de la implementación.	303
D) Evaluación conjunta del Marco Jurídico.	304
CAPÍTULO VII. EVALUACIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD	
CIUDADANA (PERÍODOS 2004-2009 Y 2009-2014).	306
1. INTRODUCCIÓN.....	306
2. EVALUACIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES	
Y SUS ASPECTOS.....	307
A) Evaluación de la Policía Nacional.	307
B) Evaluación del Ministerio Público.	308
C) Evaluación del Órgano Judicial.	309
D) Evaluación del Sistema Penitenciario.....	310
E) Evaluación de las Leyes, Decretos y Reformas.	311
F) Evaluación de las Estrategias de Política Pública.....	312
G) Evaluación de los Programas de Prevención.	313
H) Evaluación de la importancia por cada aspecto.	314
3. EVALUACIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA	
DE SEGURIDAD CIUDADANA (PERÍODO 2004-2009).	315
4. EVALUACIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA	
DE SEGURIDAD CIUDADANA (PERÍODO 2009-2014).	316
CONCLUSIONES	317
BIBLIOGRAFÍA	329
ANEXO N°1. CUESTIONARIO Y ENTREVISTA	344

ÍNDICE DE TABLAS

INTRODUCCIÓN

Tabla N° I.1. Dimensiones e índices de las Políticas Públicas: BID	39
--	----

CAPÍTULO I

Tabla N° 1.1. Estadísticas de delitos en el período 1991 - 2004	80
---	----

CAPÍTULO II

Tabla N° 2.1. Índices de percepción de inseguridad ciudadana en Panamá (2004-2014).	164
--	-----

CAPÍTULO III

Tabla N° 3.1. Indicadores de Política de Seguridad Ciudadana (período 2004-2009).	170
Tabla N° 3.2. Ecuaciones para el cálculo de los pesos de los aspectos institucionales	176
Tabla N° 3.3. Ecuaciones de los Índices I _{1-A1} , I _{2-A2} , I _{3-A3} , I _{4-A4} , y I _{5-A5}	178

Tabla N° 3.4. Ecuaciones para el cálculo de los Índices I_{EPP1} , I_{PP1} , I_{LDR1}	180
Tabla N° 3.5. Ecuaciones para el cálculo de los Pesos de los Aspectos Institucionales.....	182
Tabla N° 3.6. Ecuaciones de los Índices	
I_{PN1-A6} , I_{MP1-A7} , I_{OJ1-A8} , I_{SP1-A9} , $I_{EPP1-A10}$, $I_{PP1-A11}$, e $I_{LDR1-A12}$	184

CAPÍTULO IV

Tabla N° 4.1. Transformación de variables de importancia por aspecto institucional.	199
Tabla N° 4.2. Centros Penitenciarios para adultos en la República de Panamá.	252
Tabla N° 4.3. Centros de custodia y cumplimiento para adolescente en la República de Panamá.....	253

CAPÍTULO V

Tabla N° 5.1. Producción Legislativa vinculada a la Seguridad Pública de la República de Panamá: Período 1994 – 2004.	271
---	-----

CAPÍTULO VI

Tabla N° 6. Leyes y Decretos aprobadas durante el período 2004-2014.	295
---	-----

CAPÍTULO VII

Tabla N° 7.1. Transformación de variables de Importancia por aspecto institucional.	314
--	-----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

INTRODUCCIÓN

Gráfico N° I.1. Variable Dependiente y variables independientes del Modelo de Evaluación ...	47
Gráfico N° I.2. Esquema Conceptual de la Evaluación.....	48
Gráfico N° I.3. Esquema de las fases de la Metodología.	51

CAPÍTULO I

Gráfico N° 1.1. Incidentes Polícivos Registrados en la República de Panamá, por año de ocurrencia, según tipo de delito: 1991-2004.	80
Gráfico N° 2.1. Mapa de la República de Panamá.	126
Gráfico N° 2.2. Datos Generales de la República de Panamá.	127
Gráfico N° 2.3. Régimen Político – Administrativo de la República de Panamá.	129
Gráfico N° 2.4. Indicadores Socioeconómicos y Demográficos de la República de Panamá. ..	132
Gráfico N° 2.5. Estadística de Homicidios (Período 2004 – 2014).	137
Gráfica N° 2.6. Tasa de Homicidios por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).	138
Gráfico N° 2.7. Estadísticas de Intento de Homicidio (Período 2004 – 2014).	139
Gráfica N° 2.8. Tasa de Intentos de Homicidio por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).	140
Gráfico N° 2.9. Estadística del delito contra la libertad individual (Período 2004 – 2014).	141
Gráfico N° 2.10. Tasa de delito contra la libertad individual	

por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).	142
Gráfico N° 2.11. Estadísticas de secuestros (Período 2004 – 2014).	143
Gráfico N° 2.12. Tasa de Secuestros por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).	144
Gráfico N° 2.13. Estadística de Violación Carnal (Período 2004 – 2014).	145
Gráfico N° 2.14. Tasa de violación carnal por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).	146
Gráfico N° 2.15. Estadística de Intento de Violación Carnal (Período 2004 – 2014).	147
Gráfico N° 2.16. Tasa de delito de intento de violación carnal por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).	148
Gráfico N° 2.17. Estadística de violencia doméstica (Período 2004 – 2014).	149
Gráfico N° 2.18. Tasa de violencia doméstica por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).	150
Gráfico N° 2.19. Estadística de Hurtos (Período 2004 – 2014).	151
Gráfico N° 2.20. Tasa de hurtos por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).	152
Gráfico N° 2.21. Estadística de robos (Período 2004 – 2014).	153
Gráfico N° 2.22. Tasa de Robos por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).	154
Gráfico N° 2.23. Estadística de tráfico de drogas (Período 2004 – 2014).	155
Gráfico N° 2.24. Tasa de tráfico de drogas por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).	156
Gráfico N° 2.25. Estadística de posesión de drogas (Período 2004 – 2014).	157
Gráfico N° 2.26. Tasa de Posesión de drogas por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).	158
Gráfico N° 2.27. Estadística de Posesión ilícita de armas de fuego (Período 2004 – 2014).	159
Gráfico N° 2.28. Tasa de posesión ilícita de armas de fuego por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).	160
Gráfico N° 2.29. Delito de tráfico de armas (Período 2004 – 2014).	161
Gráfico N° 2.30. Tasa de Tráfico de armas (Período 2004 – 2014).	162
CAPÍTULO III	
Gráfico N° 3.1. Relación conceptual de los indicadores e Índices para calcular los pesos de los aspectos institucionales.	177
Gráfico N° 3.2. Relación conceptual de los indicadores e Índices de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal	179
Gráfico N° 3.3. Relación conceptual de los indicadores e Índices $D_{2.1}$, $D_{2.2}$ y D_3 .	181
Gráfico N° 3.4. Relación conceptual de los indicadores e Índices para calcular los pesos de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Estrategia de Política Gubernamental y Marco Regulatorio para afrontar el problema de inseguridad ciudadana.	183

Gráfico N° 3.5. Relaciones establecidas entre los indicadores y los Índices para calcular el Índice I_{SGI}	186
CAPÍTULO IV	
Gráfico N° 4.1. Peso de la Asignación Presupuestaria en el Modelo de Evaluación.....	190
Gráfico N° 4.2. Peso del Recurso Humano en el Modelo de Evaluación.	192
Gráfico N° 4.3. Peso de la Modernización en el Modelo de Evaluación.....	194
Gráfico N° 4.4. Peso de la Transparencia y Rendición de Cuentas en el Modelo de Evaluación.	196
Gráfico N° 4.5. Peso de la Atención Ciudadana en el Modelo de Evaluación.	198
Gráfico N° 4.6. Organigrama de la Policía Nacional de la República de Panamá.	203
Gráfico N° 4.7. Presupuesto Total del Ministerio de Gobierno y Justicia para el período 2004-2009.....	205
Gráfico N° 4.8. Asignación para Seguridad Pública del Presupuesto del Ministerio de Gobierno y Justicia para el período 2004-2009.	206
Gráfico N° 4.9. Presupuesto de la Policía Nacional para el período 2004 – 2008.	207
Gráfico N°4.10. Evaluación de la Asignación Presupuestaria de la Policía Nacional 2004-2009.	209
Gráfico N° 4.11. Evaluación del Recurso Humano de la Policía Nacional 2004-2009.....	210
Gráfico N° 4.12. Evaluación de la Modernización de la Policía Nacional 2004-2009.....	211
Gráfico N° 4.13. Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas de la Policía Nacional 2004-2009.	211
Gráfico N° 4.14. Evaluación de la Atención Ciudadana de la Policía Nacional 2004-2009.	212
Gráfica N° 4.15. Presupuesto Total del Ministerio de Gobierno y Justicia (2009 – 2010) y el Ministerio de Seguridad (2011-2014).	215
Gráfica N° 4.16. Asignación para Seguridad Pública del Presupuesto del Ministerio de Gobierno y Justicia (2009-2010) y Ministerio de Seguridad (2011-2014)	216
Gráfico N° 4.17. Evaluación de la Asignación Presupuestaria de la Policía Nacional 2009-2014.	217
Gráfico N° 4.18. Evaluación del Recurso Humano de la Policía Nacional 2009-2014.	218
Gráfico N° 4.19. Evaluación de la Modernización de la Policía Nacional 2009-2014.	218
Gráfico N° 4.20. Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas de la Policía Nacional 2009-2014.	219
Gráfico N° 4.21. Evaluación de la Atención Ciudadana de la Policía Nacional 2009-2014.	220
Gráfico N° 4.22. Organigrama del Ministerio Público.....	224
Gráfico N° 4.23. Evaluación de la Asignación Presupuestaria del Ministerio Público 2004-2009.....	225

Gráfico N° 4.24. Evaluación del Recurso Humano del Ministerio Público 2004-2009.	226
Gráfico N° 4.25. Evaluación de la Modernización del Ministerio Público 2004-2009.	227
Gráfico N° 4.26. Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Ministerio Público 2004-2009.	227
Gráfico N° 4.27. Evaluación de la Atención Ciudadana del Ministerio Público 2004-2009	228
Gráfico N° 4.28. Evaluación de la Asignación Presupuestaria del Ministerio Público 2009-2014.	229
Gráfico N° 4.29. Evaluación del Recurso Humano del Ministerio Público 2009-2014.	230
Gráfico N° 4.30. Evaluación de la Modernización del Ministerio Público 2009-2014.	231
Gráfico N° 4.31. Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Ministerio Público 2009-2014.	232
Gráfico N° 4.32. Evaluación de la Atención Ciudadana del Ministerio Público 2009-2014.	233
Gráfico N° 4.33. Organigrama del Órgano Judicial	238
Gráfico N° 4.34. Cantidad de Jueces, Personal auxiliar en los tribunales y Personal Administrativo del Órgano Judicial del 2005 al 2008.	239
Gráfica N° 4.35. Presupuesto Total del Órgano Judicial para el período 2004-2009.	240
Gráfico N° 4.36. Evaluación de la Asignación Presupuestaria del Órgano Judicial 2004-2009.	241
Gráfico N° 4.37. Evaluación del Recurso Humano del Órgano Judicial 2004-2009.	242
Gráfico N° 4.38. Evaluación de la Modernización del Órgano Judicial 2004-2009.	243
Gráfico N° 4.39. Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Órgano Judicial 2004-2009.	243
Gráfico N° 4.40. Evaluación de la Atención Ciudadana del Órgano Judicial 2004-2009.	244
Gráfico N° 4.41. Evaluación de la Asignación Presupuestaria del Órgano Judicial 2009-2014.	245
Gráfico N° 4.42. Evaluación del Recurso Humano del Órgano Judicial 2009-2014.	246
Gráfico N° 4.43. Evaluación de la Modernización del Órgano Judicial 2009-2014.	247
Gráfico N° 4.44. Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Órgano Judicial 2009-2014.	248
Gráfico N° 4.45. Evaluación de la Atención Ciudadana del Órgano Judicial 2009-2014.	249
Gráfico N° 4.46. Evaluación de la Asignación Presupuestaria del Sistema Penitenciario 2004-2009.	254
Gráfico N° 4.47. Evaluación del Recurso Humano del Sistema Penitenciario 2004-2009.	255
Gráfico N° 4.48. Evaluación de la Modernización del Sistema Penitenciario 2004-2009.	256
Gráfico N° 4.49. Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Sistema Penitenciario 2004-2009.	256

Gráfico N° 4.50. Evaluación de la Atención Ciudadana del Sistema Penitenciario 2004-2009	257
Gráfico N° 4.51. Evaluación de la Asignación Presupuestaria del Sistema Penitenciario 2009-2014.	258
Gráfico N° 4.52. Evaluación del Recurso Humano del Sistema Penitenciario 2009-2014	259
Gráfico N° 4.53. Evaluación de la Modernización del Sistema Penitenciario 2009-2014.	260
Gráfico N° 4.54. Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Sistema Penitenciario 2009-2014	261
Gráfico N° 4.55. Evaluación de la Atención Ciudadana del Sistema Penitenciario 2009-2014	262

CAPÍTULO V

Gráfico N° 5.1. Evaluación de las Características Técnicas y Científicas de la Estrategia de Política Gubernamental 2004-2009.	276
Gráfico N° 5.2. Evaluación de la Implementación de la Estrategia de Política Gubernamental 2004-2009.	277
Gráfico N° 5.3. Evaluación de la dotación de recursos de la Estrategia de Política Gubernamental 2004-2009.	278
Gráfico N° 5.4. Evaluación de las Características Técnicas y Científicas de la Estrategia de Política Gubernamental 2009-2014.	283
Gráfico N° 5.5. Evaluación de la Implementación de la Estrategia de Política Gubernamental 2009-2014.	284
Gráfico N° 5.6. Evaluación de dotación de recursos de la Estrategia de Política Gubernamental 2009-2014.	285
Gráfico N° 5.7. Evaluación de las Características Técnicas y Científicas de los Programas de Prevención 2004-2009.	286
Gráfico N° 5.8. Evaluación de la Implementación de los Programas de Prevención 2004-2009.	287
Gráfico N° 5.9. Evaluación de la Dotación de Recursos de los Programas de Prevención 2004-2009.	288
Gráfico N° 5.10. Evaluación de las Características Técnicas y Científicas de los Programas de Prevención 2009-2014.	289
Gráfico N° 5.11. Evaluación de la Implementación de los Programas de Prevención 2009-2014.	290
Gráfico N° 5.12. Evaluación de la Dotación de Recursos de los Programas de Prevención 2009-2014.	291

CAPÍTULO VI

Gráfico N° 6.1. Evaluación de la Dotación de Recursos de las Leyes, Decretos y Reformas 2004-2009.	298
Gráfico N° 6.2. Evaluación de las Características Técnicas y Científicas	

de las Leyes, Decretos y Reformas 2004-2009.	299
Gráfico N° 6.3. Evaluación de la Implementación	
de las Leyes, Decretos y Reformas 2004-2009.	300
Gráfico N° 6.4. Evaluación de la Dotación de Recursos	
de las Leyes, Decretos y Reformas 2009-2014.	301
Gráfico N° 6.5. Evaluación de las Características Técnicas y Científicas	
de las Leyes, Decretos y Reformas 2009-2014.	302
Gráfico N° 6.6. Evaluación de la Implementación	
de las Leyes, Decretos y Reformas 2009-2014.	303
CAPÍTULO VII	
Gráfico N° 7.1. Importancia de la Policía Nacional en el Modelo de Evaluación.	308
Gráfico N° 7.2. Importancia del Ministerio Público en el Modelo de Evaluación.	309
Gráfico N° 7.3. Importancia del Órgano Judicial en el Modelo de Evaluación.	310
Gráfico N° 7.4. Importancia del Sistema Penitenciario en el Modelo de Evaluación.	311
Gráfico N° 7.5. Importancia de las Leyes, Decretos y Reformas	
en el Modelo de Evaluación	312
Gráfico N° 7.6. Importancia de la Estrategia de Política Gubernamental	
en el Modelo de Evaluación.	313
Gráfico N° 7.7. Importancia de los Programas de Prevención en el Modelo de Evaluación. ...	314
Gráfico N° 7. 8. Valoración de la Política de Seguridad del Período 2004-2009	
de acuerdo a cuestionario respondido por los expertos.....	315
Gráfico N° 7. 9. Valoración de la Política de Seguridad del Período 2009-2014	
de acuerdo a cuestionario respondido por los expertos.....	316
CONCLUSIONES	
Gráfico N° C. 1. Pesos de los Aspectos Institucionales.....	319
Gráfico N° C. 2. Evaluación de las Instituciones	
del Sistema de Justicia Penal (Períodos 2004-2009 y 2009-2014).....	320
Gráfico N° C. 3. Evaluación del Marco Jurídico	
y de la Estrategia de Política Gubernamental (Períodos 2004-2009 y 2009-2014).....	323
Gráfica C. 4. Pesos de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal,	
Marco Jurídico y Estrategias de Política Pública	324
Gráfica C. 5. Tendencia de la tasa de los delitos de homicidio,	
robo y hurto en el período 2004-2014	327

EVALUATION OF CITIZEN SECURITY: PREVENTION, CONTROL AND CRIMINAL JUSTICE INSTITUTIONS OF THE REPUBLIC OF PANAMA AS A CASE OF STUDY.

ABSTRACT

Introduction

This doctoral thesis is focuses on the study of the insecurity citizen problem using as a case of study the Republic of Panama and considering three dimensions of analysis: Criminal Justice Institutions, Legal Framework of Citizen Security and the Governmental Policy strategies of the Government Periods 2004-2009 and 2009 -2014.

Importance and justification of the research.

This research is important for Panama because the insecurity problem is real and critical for its high levels of violence and crime, a high levels of citizen's insecurity perception and a high lack of confidence on Criminal Justice Institutions. It is also important because it is addresses a significant problem of concern for the Panamanian society development and for the individual and collective well-being since the theme has been insufficiently studied from the point of view of the institutions of the criminal justice system, the legal and regulative framework and the public policies observed a significant lack of the political, legal and organizational factors analysis of the institutional framework of citizen security and what consequences these may have either in the improving of the problem of insecurity or on its aggravation.

The research problem.

In general terms, the research problem focuses on three institutional areas (dimensions) with deficiencies:

- a. The functioning of the organizations of the criminal justice system (National Police, Public Ministry, Judicial Body and Prison System)
- b. The regulatory framework (Laws, Executive Decrees and legal reforms)
- c. Specific government policies (strategies and specifics programs).

For the purposes of this research the study considers the institutions of the system of criminal justice of the Republic of Panama: The National Police, the Public Ministry, the Judicial Body and the Prison System. Also, its considers as institutional system of criminal justice issues: The Budget allocation, Human Resources, Modernization, Transparency and Accountability, and the Citizen Attention. Furthermore, it is considered for the analysis of the citizen security policy of the Republic of Panama during the periods 2004-2009 and 2009-2014 the following three dimensions: the dimensions of the institutions of the criminal justice system and its functional aspects; the dimension of the framework legal that includes the laws, decrees and reforms approved during those periods; and the dimension of the of the governmental citizen security policy that includes strategies and Government prevention programs.

The overall objective of this thesis is to develop a methodology of analysis of citizen security that allow their study focused on the institutional approach, legal and policy strategies through an expert evaluation of the different aspects and areas using indicators and weights to determine the values assigned to the different aspects and areas of analysis.

The achievement of the general objective is achieved through the following specific objectives:

- a. To evaluate each operating and administrative aspects (The Budget allocation, Human Resources, Modernization, Transparency and Accountability, and the Citizen Attention) of the institutions of the criminal justice system of the Republic of Panama during the periods of Government 2004-2009 and 2009-2014.
- b. To evaluate the legal framework and governmental citizen security policy during the periods of Government 2004-2009 and 2009-2014.

To achieve these objectives this research has also raised the following general hypothesis:

“To major deficiencies in the criminal justice system organizations, the legal framework and governmental policies, there is less ability to influence positively the decrease of insecurity rates and its trends defines as the reduction of criminal rates and citizen perception of insecurity in the Republic of Panama during the periods of Government 2004-2009 and 2009-2014”.

Methodology.

The methodology developed for this doctoral thesis is defined as a methodology of analysis and joint evaluation employing quantitative and qualitative analysis tools through collection and analysis techniques such as the questionnaire, interview, documentary and statistical analysis, whereas the Republic of Panama as a case of study.

This research methodology was developed in six major phases. In the first phase was conducted a compilation and analysis of primary and secondary data sources whose purpose has been helping us to develop the theoretical and conceptual framework, the state of the art of the problem of citizen security, as well as the construction of a diagnosis of crime and crimes of utmost importance during the analyzed period. The second phase of the research was designed and developed an analytical model for evaluation of citizen security from an approach institutional that gathers the institutions of the Justice Criminal system, the legal framework and governmental policies, as well as its specific aspects or variables. The model was designed to assess one or more specific periods of Government, assessed in this case the periods of Government 2004-2009 and 2009-2014.

In the third phase was designed an instrument for gathering information consisted of a questionnaire. In this sense, the questionnaire designed for this thesis maintains a character both quantitative and qualitative, since questions are designed in a way so that responses can be transformed into numeric values that we serve to determine the weights and values of the evaluated aspects, and in addition the questionnaire has a section that allows applying interview techniques to obtain the experts open opinion.

The sampling was based on a classification and choice of subjects with profile of experts in the field of citizen security, justice, public policies and police and criminological issues at the level of the Republic of Panama.

The selection was made taking in consideration the experts who have been studied and published research on the subject area and that have had an administrative and technical experience in public or private organizations linked to the areas of study.

General structure.

The body of the thesis is structure in eight General chapters and an introduction which describes the problem of study and the frame of analysis of the research. The introduction contains the approach of the problem of research, the importance and the justification of the study, and its describes the methodology developed.

The Chapter I develops the theoretical and conceptual framework of citizen security in which is exposed the characteristics of the different models of citizen security developed in the Latin American context during the XX century, especially the problem of insecurity in Panama from a historical perspective in which it is analyzed the evolution of the problematic and their social, political and institutional characteristics. Also, described the development of the State of the art which deals with the study of citizen security and the institutions of criminal justice from a Latin American perspective with an emphasis on research that studied the issue from the perspective of the institutions, public policies, and studies with institutional assessment approach.

The Chapter II presents the description of the case study: The Republic of Panama, exposing the main social, economic and political characteristics of this country, as well as the diagnostic and statistical analysis of criminal activity by type of crime for the periods 2004-2009 and 2009 - 2014.

The Chapter III presents the model of analysis for the evaluation of the security citizen from the perspective of the institutions of the criminal Justice system. In this sense, it makes the description of the general dimensions and indicators of the model whose dimensions are: the institutions of the Criminal Justice System, the governmental policy strategic and the legal framework of the citizen security.

The Chapter IV presents the description and evaluation of the first dimension of the analysis model: the institutions of the criminal justice system of the Republic of Panama, describing the assessment of the importance of the institutional aspects of those institutions: The Budget allocation, Human Resources, Modernization, Transparency and Accountability, and the Citizen Attention.

The Chapter V presents the description and evaluation of the second dimension of the model of analysis: the governmental policies strategies and prevention programs, describing the assessment of the strategy of Government policy for the periods 2004-2009

and 2009-2014, as well as the evaluation of their aspects: features technical and scientific, implementation, and allocation of resources, as well as the evaluation of government programs of prevention for the periods 2004-2009 and 2009-2014 and their technical and scientific features, implementation, and allocation of resources.

The Chapter VI presents the description and evaluation of the third dimension of the analysis model: the legal regulatory framework of citizen security, exposing the evaluation of laws, decrees and reforms and their aspects: technical and scientific features, implementation, and allocation of resources, for the periods 2004-2009 and 2009-2014.

The Chapter VII presents the general assessment of citizen security general policy of periods of government 2004-2009 and 2009-2014, describing the evaluation of the importance of the entities and their institutional aspects, showing both descriptive as graphically the valuation of all components of the citizen security general policy.

Conclusions.

In this thesis, it is concluded that the period of Government 2009-2014 get a better assessment in general terms than the previous period of Government (2004-2009) being their values 3.00 (regular) and 2.85 (bad) respectively.

.

EVALUACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: LAS INSTITUCIONES DE PREVENCIÓN, CONTROL Y JUSTICIA PENAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ COMO CASO DE ESTUDIO.

RESÚMEN.

Introducción.

Esta tesis doctoral se enfoca en el estudio de la problemática de la inseguridad ciudadana tomado como caso de estudio la República de Panamá considerando fundamentalmente tres dimensiones para su análisis: la dimensión de las instituciones del Sistema de Justicia Penal, la dimensión del marco jurídico de la seguridad ciudadana y la dimensión de las estrategias de política gubernamental, delimitando el estudio a los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.

Importancia y Justificación de la investigación.

La investigación es importante para el caso de Panamá debido a que el problema de inseguridad ciudadana es un problema real y crítico que se refleja en altos niveles de violencia y criminalidad, altos niveles de percepción ciudadana de inseguridad, y altos niveles de desconfianza en las instituciones de justicia y seguridad. Igualmente, es importante porque aborda un problema real y de verdadera importancia y preocupación para la sociedad panameña y para su desarrollo y bienestar individual y colectivo y, porque además, la temática ha sido insuficientemente estudiada desde el punto de vista de las instituciones del sistema de justicia penal, el marco jurídico y regulativo y las políticas públicas, ya que los estudios a nivel nacional¹ sobre la temática han privilegiado los análisis sociológicos y criminológicos enfocándose en los factores individuales que explican el comportamiento delictivo, los análisis estadísticos y comparativos de la criminalidad, los análisis de algunos factores sociales como el pandillerismo y el narcotráfico y su influencia sobre el crimen, y estudios sobre la gestión municipal de la seguridad, observándose una carencia significativa en el análisis de los factores políticos, legales y organizacionales que forman parte del marco institucional de la seguridad

¹ Destacan los estudios de CORREA G., ADAMES Y LEIS, 2001; LASSO NÚÑEZ, 2013; MÁRQUEZ, GONZÁLEZ Y SELLES, 2013.

ciudadana y de las consecuencias que estos puedan tener ya sea en la mejora del problema de inseguridad o en su agravamiento.

En este sentido, al no conocerse con certeza en qué medida estas áreas de gobierno influyen sobre su propio funcionamiento y sobre la problemática de la inseguridad ciudadana, se hace necesario que se desarrollen estudios que hagan posible el análisis de la seguridad ciudadana desde una perspectiva institucional que nos ayude a crear un cuerpo de conocimientos válidos para comprender científicamente el problema y plantear mejoras que hagan posible un mejor funcionamiento de estas áreas.

El problema de investigación.

En términos generales, el problema de investigación se concentrará en tres áreas (dimensiones) institucionales que presentan deficiencias:

1. El funcionamiento de las organizaciones del Sistema de Justicia Penal (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario)
2. El marco regulativo (leyes, decretos ejecutivos y reformas jurídicas)
3. Políticas gubernamentales concretas (estrategias y programas concretos)

Para los efectos de esta tesis doctoral se considerará como instituciones del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá: la Policía Nacional, el Ministerio Público, el Órgano Judicial y el Sistema Penitenciario. Asimismo, se considera como aspectos institucionales del Sistema de Justicia Penal: la Asignación Presupuestaria, los Recursos Humanos, la Modernización, la Transparencia y Rendición de Cuentas, y la Atención Ciudadana. Igualmente, se considerará para el análisis de la política de seguridad ciudadana de la República de Panamá durante los períodos 2004-2009 y 2009-2014 las siguientes tres dimensiones: la dimensión de las instituciones del Sistema de Justicia Penal y sus aspectos funcionales; la dimensión del Marco Jurídico, que comprende las leyes, decretos y reformas aprobadas durante los períodos analizados; y la dimensión de la Política Gubernamental de Seguridad Ciudadana que incluye las estrategias y los programas gubernamentales de prevención.

El objetivo general de la presente tesis doctoral es desarrollar una metodología de análisis de la seguridad ciudadana que permita estudiarla desde el punto de vista o enfoque del marco institucional, jurídico y estratégico político, a través de una evaluación experta de los distintos aspectos y áreas que componen dicho marco, utilizando indicadores y pesos

para determinar los valores asignados a los diferentes aspectos y áreas de análisis. La consecución del objetivo general se logra a través de los siguientes objetivos específicos:

- a. Evaluar cada uno de los aspectos administrativos y de funcionamiento (Asignación Presupuestaria, Recursos Humanos, Modernización, Transparencia y Rendición de Cuentas, y Atención Ciudadana) de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.
- b. Evaluar el Marco Jurídico y la Política Gubernamental de Seguridad Ciudadana durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.

Tomando como base de esta tesis doctoral estas preguntas de investigación, se ha planteado la siguiente hipótesis general de trabajo que busca aportar evidencias y respuestas a los cuestionamientos descritos:

A mayores deficiencias en las organizaciones del Sistema de Justicia Penal, el Marco Jurídico y las Políticas Gubernamentales, menor capacidad de influir positivamente en la disminución de los índices de inseguridad ciudadana y sus tendencias, entendida tal capacidad como las condiciones que reúnen las tres dimensiones para la disminución de los índices de criminalidad y percepción ciudadana de inseguridad de la República de Panamá durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.

La Metodología desarrollada.

La metodología desarrollada para esta tesis doctoral se define como una metodología de análisis y evaluación mixta que emplea herramientas de análisis cuantitativas y cualitativas a través de técnicas de recolección y análisis como el Cuestionario, la Entrevista, Análisis Documental y Estadístico, como instrumentos fundamentales para el desarrollo empírico de la investigación, considerando a la República de Panamá como caso de estudio.

La metodología de esta investigación se desarrolló en seis fases importantes. En la primera fase se llevó a cabo una recopilación y análisis de fuentes y datos de carácter primario y secundario cuyo propósito ha sido ayudarnos a elaborar el marco teórico y conceptual, el estado de situación de la problemática de la seguridad ciudadana, así como

la construcción de un diagnóstico de la criminalidad y de los delitos de mayor importancia durante el período analizado. En la segunda fase de la investigación, se diseñó y desarrolló un modelo de análisis para la evaluación de la seguridad ciudadana desde un enfoque institucional que agrupa las instituciones del Sistema de Justicia Penal, el marco jurídico y las políticas gubernamentales, así como sus aspectos (variables) específicas. El modelo fue diseñado para evaluar uno o varios períodos de gobierno específicos por lo que el caso de estudio es la República de Panamá y, en particular, los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.

En la tercera fase se diseñó un instrumento para la obtención de información que consistió en un Cuestionario. En este sentido, el cuestionario diseñado para esta tesis doctoral mantiene un carácter tanto cuantitativo como cualitativo, ya que las preguntas están diseñadas de forma tal que las respuestas puedan transformarse en valores numéricos que nos sirvan para determinar los pesos y los valores de los aspectos evaluados, y porque, además, el cuestionario tiene una sección que permite de forma abierta, aplicando puntualmente una técnica rápida de entrevista, desarrollar el criterio y la opinión del experto sobre lo que se pregunta.

El muestreo se basó en una clasificación y escogencia de sujetos con perfil de expertos en materia de seguridad ciudadana, justicia, políticas públicas y asuntos policiales y criminológicos a nivel de la República de Panamá. La selección se hizo tomando en cuenta los expertos que han estudiado y publicado investigaciones sobre la temática, y sujetos que han tenido una experiencia directa administrativa y técnica en organismos públicos o privadas vinculadas a las áreas de estudio.

Estructura General.

El cuerpo de la tesis se estructura en ocho capítulos generales y un apartado previo introductorio en el que se describe el problema de estudio y el marco de análisis de la investigación. En el apartado introductorio se exponen aspectos como el planteamiento del problema de investigación, la importancia y la justificación del estudio describiendo, además, la metodología adoptada y desarrollada.

El capítulo I desarrolla el marco teórico y conceptual de la seguridad ciudadana en el que se exponen las características de los distintos modelos de seguridad pública desarrollados en el contexto latinoamericano durante el siglo XX, exponiéndose, en concreto, el problema de inseguridad ciudadana en Panamá desde una perspectiva histórica en la que

se analiza la evolución de la problemática y sus características tanto sociales como políticas e institucionales. Se expone también el desarrollo del estado de la cuestión en la que se aborda el estudio de la seguridad ciudadana y de las instituciones de justicia penal desde un enfoque latinoamericano haciendo énfasis en aquellas investigaciones que estudian la problemática desde la perspectiva de las instituciones, las políticas públicas, así como aquellos estudios con enfoque de evaluación institucional.

El capítulo II presenta la descripción del caso de estudio: la República de Panamá, exponiéndose las principales características sociales, económicas y políticas del país como una forma de contextualizar el problema de inseguridad ciudadana en la realidad nacional de la última década. Se desarrolla también el diagnóstico y análisis estadístico de la actividad delictiva por tipo de delito para los períodos 2004-2009 y 2009-2014.

El capítulo III presenta el modelo de análisis para la evaluación de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de las instituciones del sistema de justicia penal. En este sentido, se presenta la descripción de las dimensiones generales e indicadores del modelo cuyas dimensiones son: las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, las Estrategias de Política Gubernamental, y el Marco Regulatorio de la Seguridad Ciudadana.

El capítulo IV expone la descripción y evaluación de la primera dimensión del modelo de análisis: las instituciones del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá, describiéndose la valoración de la importancia de los aspectos institucionales de las entidades del Sistema de Justicia Penal: Asignación Presupuestaria, Recurso Humano, Modernización, Transparencia y Rendición de Cuentas y la Atención ciudadana.

El capítulo V expone la descripción y evaluación de la segunda dimensión del modelo de análisis: las Estrategias de Política Gubernamental y Programas de Prevención, describiéndose la evaluación de la estrategia de política gubernamental para los períodos 2004-2009 y 2009-2014, así como la evaluación de sus aspectos constitutivos: características técnicas y científicas, implementación, y dotación de recursos, así como la evaluación de los programas gubernamentales de prevención para los períodos 2004-2009 y 2009-2014 en los que se describe la evaluación de sus características técnicas y científicas, su implementación, y dotación de recursos.

El capítulo VI expone la descripción y evaluación de la tercera dimensión del modelo de análisis: el Marco Jurídico de la Seguridad Ciudadana, exponiéndose la evaluación de la dimensión estudiada (leyes, decretos y reformas) y sus aspectos constitutivos: dotación

de recursos, características técnicas y científicas, e implementación para los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.

El capítulo VII presenta la Evaluación General de la Política Pública de Seguridad Ciudadana de los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014, describiéndose la evaluación de la importancia de las entidades y sus aspectos institucionales, detallándose tanto descriptivamente como de forma gráfica la evaluación de todos los componentes de análisis de la política general.

Conclusiones.

En esta tesis doctoral se concluye que el período de gobierno 2009-2014 obtiene una mejor evaluación en términos generales que el período de gobierno predecesor (2004-2009), siendo sus valores 3.00 (regular) y 2.85 (malo) respectivamente, sin embargo, el período de gobierno de Martinelli con relación al de Torrijos, reveló muy pocas diferencias en cuanto al funcionamiento y nivel de desarrollo de las tres áreas institucionales estudiadas (Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Marco Jurídico y Políticas Gubernamentales). En este sentido, al obtener evaluaciones (según el modelo) muy parecidas, básicamente no hay diferencias en cómo funcionaron y se desempeñaron tanto un gobierno como el otro en los distintos aspectos evaluados, por lo que no hubieron aspectos institucionales con el suficiente desarrollo y capacidad que pudieran diferenciar en la escala valorativa una política de gobierno de la otra, por lo que según el modelo de evaluación ninguno de los dos gobiernos desarrolló una política de seguridad ciudadana lo suficientemente buena como para afrontar con éxito los problemas de aumento de la criminalidad y de percepción de inseguridad.

INTRODUCCIÓN.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

La inseguridad ciudadana como problema social y político² se ha vuelto muy importante a nivel de los países de América Latina, particularmente de los países centroamericanos, no solo desde el punto de vista como problema cuantitativo reflejado en las tasas de violencia y criminalidad, sino también desde un punto de vista cualitativo expresado tanto en los niveles de percepción ciudadana de inseguridad, como en la confianza o desconfianza que expresan los ciudadanos acerca de la capacidad y voluntad de los gobiernos y de las instituciones políticas y jurídico-penales para la mejora de la situación del problema de inseguridad.

Además de las consecuencias cuantitativas y cualitativas del problema, existe una abigarrada creencia a nivel de Latinoamérica de que el Estado como instancia reguladora y proveedora de los servicios básicos de seguridad ciudadana viene presentando históricamente importantes deficiencias en la planificación y provisión de este servicio³ que ha llevado a cuestionar el funcionamiento y la forma en que operan y actúan las distintas instituciones, aspectos y áreas que conforman el Sistema de Justicia Penal de estos países conllevando al desarrollo de importantes procesos de reforma en los organismos policiales y en los sistemas de justicia de la región⁴.

Según Perea et al. (2009), “el problema que se plantea como núcleo de la investigación debe ser importante para la comprensión de un problema político o social relevante”. En el caso concreto de la República de Panamá, estas deficiencias reflejadas en los planos administrativo y operativo, así como en los planos jurídico y político de las distintas

² RAMÍREZ (2006: 99) plantea que la gobernabilidad democrática puede verse afectada negativamente en lugares en los que la victimización y el temor al delito favorecen el respaldo a políticas represivas, erosionando la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en la provisión de seguridad legal por parte del Estado. En este mismo sentido, el PNUD (2013: 8) señala que los hechos de violencia y criminalidad pueden tener repercusiones en la confianza interpersonal, en el tejido social y en la percepción de las personas sobre las capacidades de las instituciones democráticas de proveer seguridad ciudadana. Ver también: Banco Mundial (2010).

³ ÁLVAREZ Y MANZOTTI (2008, 48) consideran que la seguridad a nivel latinoamericano ha padecido un histórico desgobierno, al ser una de las áreas de política pública carente de planificación estratégica y de atención de los sectores políticos.

⁴ Para ahondar en el tema de las reformas policiales y de los sistemas de justicia, ver, por ejemplo: Banco Mundial (2010), Lora (2006), Vargas Viancos (2008), Simon y Pontón C. (2007), Hammergren (1999), Niño Guarzizo (Coord., 2016), Inclán e Inclán (2005), Arias et al. (2012), Fruhling (2003 y 2009), Dammert (2005), Ungar (2011), Saín (2009), etc.

instituciones y áreas que conforman el Sistema de Justicia Penal, representan un problema crítico no solo para el buen desempeño de las propias instituciones, y, por lo tanto, para su capacidad de gestionar y procesar de forma eficiente y efectiva los problemas de conflictividad y violencia, sino también para los resultados y el impacto que su funcionamiento pueda tener tanto en la demandas de seguridad y justicia como en el impacto directo o indirecto que estas instituciones puedan tener sobre el problema de inseguridad ciudadana en la sociedad panameña, por lo que el problema de investigación de la presente tesis doctoral se enfocará en el análisis de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal y su vinculación con el problema de inseguridad ciudadana durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.

En términos generales, los distintos diagnósticos que presentan la realidad de los problemas de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá durante los períodos analizados coinciden a grandes rasgos en los aspectos más sobresalientes de estas deficiencias. En este sentido, el PNUD⁵ señala que el sistema judicial panameño presenta cuatro conjuntos de limitaciones: la primera limitación tiene que ver con las carencias de capacidad para atender al debido proceso, teniendo en cuenta que 2 de cada 3 personas detenidas no han sido condenadas y el tiempo promedio de detención preventiva llega a 3 años; la segunda limitación se refiere a las restricciones de cobertura y acceso a servicios, afectando en particular a las personas de bajos ingresos, poblaciones indígenas, afrodescendientes y víctimas de violencia doméstica y violencia contra la mujer; la tercera limitación se refiere a las restricciones para atender a las víctimas de la violencia doméstica y la violencia sexual, en especial las personas maltratadas y abusadas; y la cuarta limitación tiene que ver con la falta de tipificación de delitos (como el femicidio)⁶ y de procedimientos para afrontar las nuevas modalidades delictivas.

Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2009) en Panamá existe un total de ocho jueces por cada 100,000 habitantes, encontrándose por debajo del promedio en Centroamérica. Estas deficiencias pueden estar retrasando los procesos y causando ineficiencia en el sistema carcelario (Lasso Núñez, 2009). Igualmente, según Frühling

⁵ Marco de Cooperación para el Desarrollo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Panamá 2012-2015, http://www.onu.org.pa/media/documentos/UNDAF_2012.pdf

⁶ El delito de femicidio fue adoptado mediante Ley 82 de 24 de octubre de 2013 que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer.

(2010) un análisis de consultoría privada reflejo que en materia de efectividad del proceso judicial tan sólo un 4% de los casos terminan con sentencia y que el tiempo promedio para obtener audiencia preliminar corresponde a nueve meses.

En cuanto al acceso a la justicia, los diagnósticos señalan que los procedimientos para el acceso a la tutela ciudadana de los derechos constitucionales fundamentales resultan muy engorrosos y de difícil acceso. De igual modo, señalan que faltan por implementar la carrera judicial y del sistema disciplinario de jueces, así como la elaboración y puesta en marcha de una política de Estado que haga exigible un tratamiento institucional adecuado y focalizado con el que se puedan agilizar los procesos de investigación penal que presentan serios problemas de lentitud.

Castillo y De La Guardia Fernández (2013), en un reporte sobre independencia y transparencia en la justicia⁷ concluyen que el Órgano Judicial panameño tiene un alto nivel de dependencia de los otros poderes y, por intermedio de éstos, de los partidos políticos. El Poder Legislativo elige a la Corte Suprema y mediante ésta controla los nombramientos de las siguientes instancias. El Poder Ejecutivo ejerce el control previo sobre la ejecución del presupuesto del Órgano Judicial. Se señala que ambos poderes penetran a la judicatura mediante la práctica del clientelismo político y los acuerdos partidarios que reemplazan la selección de jueces en razón de los méritos de los candidatos lo que dificulta la puesta en marcha de un sistema independiente y libre de injerencias políticas.

En cuanto al presupuesto, señalan que, a pesar de existir, conforme a la Constitución, la obligación de destinar un porcentaje mínimo al presupuesto del poder judicial, en la práctica la asignación presupuestaria está supeditada a los otros poderes del Estado. Asimismo, en cuanto a la transparencia no existe información pública disponible en materia de carrera judicial, evaluación del desempeño y procesos disciplinarios. El Órgano Judicial carece de una estrategia de comunicación con el público y en su sitio web institucional no se encuentra determinada información básica sobre su organización y funcionamiento.

En cuanto al Ministerio Público, los diagnósticos señalan que presenta debilidades en materia de automatización de los distintos procesos de su gestión institucional, como de los sistemas de seguimiento de causas y de control estadístico. De igual forma se señala

⁷ CASTILLO Y DE LA GUARDIA FERNÁNDEZ (2013): Independencia y transparencia de la justicia en Centroamérica y Panamá, Informe de Panamá.

que aún se encuentra pendiente la plena interconexión con las bases de datos de información jurídica a nivel nacional. En cuanto a los Recursos Humanos, se señala que la debilidad del comportamiento del funcionario público aún debe aprovechar las ventajas que le otorga el funcionamiento del Centro de Capacitación y Formación creado como parte del Programa de Cooperación con el Banco Mundial (primera etapa) en lo destinado a su mejor actuación y a sus relaciones con el ciudadano.

Igualmente, la ONU⁸ señala la lentitud de la investigación criminal, lo que afecta la capacidad para abordar el desafío que presenta el crimen organizado, señalando también el alto porcentaje de reclusos que se encuentran en prisión preventiva. Desde la perspectiva de los derechos de los imputados, destacan que más del 70% de los imputados utilizan el sistema de defensa pública, lo que se traduce en una limitación del derecho a la defensa.

En cuanto al Sistema Penitenciario, un estudio de la Defensoría del Pueblo⁹ señala que ha existido un abandono histórico del Estado con respecto del Sistema Penitenciario que ha tenido como consecuencia varios problemas entre los que destacan: el hacinamiento y deterioro de los servicios básicos; la corrupción, que facilita el ingreso de celulares, armas, drogas y otros artículos prohibidos a los penales; un débil sistema disciplinario, que impide depurar las faltas que se cometen; control de las cárceles radicado en las propias personas privadas de libertad; ausencia de carrera penitenciaria en el personal de la Dirección General del Sistema Penitenciario, que impide la evaluación de su desempeño.

De igual forma, otro estudio realizado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia¹⁰ señalaba que los centros penitenciarios del país mantenían altos niveles de sobrepoblación en abierta violación a los Derechos Humanos de los detenidos. En este sentido, el uso muy predominante de la prisión ha llevado a un incremento muy sustancial del número de personas privadas de libertad, lo que coloca a Panamá como uno de los países con más alta tasa de presos por habitantes de América Latina. De igual forma, se señala que el presupuesto asignado a la Dirección General del Sistema Penitenciario era deficitario, en abierto contraste con la sobrepoblación existente. Las condiciones de salud de los internos

⁸ ONU, Panamá. Análisis Complementario del país. Sistema de Naciones Unidas en Panamá, Borrador, 2010.

⁹ Defensoría del Pueblo de Panamá, Oficina de Supervisión de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad: Una Mirada al Sistema Penitenciario Panameño. Análisis y Propuestas, febrero de 2011.

¹⁰ Segundo Audito Ciudadano de la Justicia Penal en Panamá, Alianza Ciudadana Pro Justicia, 2007.

eran señaladas como especialmente preocupantes. Con relación a este problema, un reporte publicado por el CIDHS (2006)¹¹ señala que el presupuesto aprobado del año 2005 para el sector salud carcelaria, alcanzaba los B/. 65.00 por día para 11,636 reclusos, o sea, medio centavo para cada interno por día en asistencia para medicamentos y útiles médicos. Indicaba también que los servicios de salud eran cubiertos básicamente en casos de emergencia en coordinación con el Hospital Santo Tomás, no existiendo programas generales de prevención o tratamiento para enfermedades de alto riesgo como las venéreas, SIDA, tuberculosis, etc.

En cuanto al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, un informe del 2008¹² concluye que el sistema adolece de graves insuficiencias producto de la falta de recursos suficientes y de la falta de convenios interinstitucionales. Por otro lado, la educación que se proporciona a internos e internas no es de buena calidad y no es reconocida oficialmente. El informe menciona graves carencias en la infraestructura existente en los centros que afectan seriamente la vigencia de los derechos de los menores detenidos. Por otra parte, el informe señala que no se proporcionan programas terapéuticos de tipo alguno, dándose solo algunas experiencias aisladas. El equipo técnico del centro atribuye este hecho a la falta de personal especializado, falta de custodios, falta de espacios físicos adecuados. Igualmente, se señala la falta de programas sobre pandillerismo, teniendo en cuenta que los funcionarios reconocen que casi el 100% de los reclusos tiene relación con las bandas juveniles.

En cuanto a la Policía Nacional, ésta requiere de reformas y modernizaciones institucionales que respondan a una nueva Estrategia de seguridad y que aseguren un funcionamiento eficiente y eficaz para enfrentar la problemática de criminalidad que actualmente enfrenta el país (Frühling, 2010).

Según Frühling (2005)¹³, el diagnóstico realizado para la Policía reflejaba la necesidad de realizar cambios en algunas unidades administrativas como la Inspectoría General y la Unidad de Asuntos Internos, ya que la Inspectoría controla simplemente el cumplimiento de normas y directivas, pero no así la calidad de los procedimientos policiales. Se agregaba que la Inspectoría no se pronuncia respecto de las causas que llevan a los

¹¹ Reporte sobre la Situación Carcelaria de Panamá, Centro de Investigación de Derechos Humanos y Socorro Jurídico de Panamá (CIDHS), 2006.

¹² Monitoreo de la Violencia en Centros de Custodia y de Cumplimiento, Defensoría del Pueblo y UNICEF, 2008.

¹³ Evaluación realizada por Hugo Frühling para el Banco Mundial, 2005.

incumplimientos de normas que detecta, tampoco elabora informes que se refieren a aspectos operativos, proponiendo modificaciones en la planificación de dichas acciones, o abordando medidas de carácter preventivo que puedan evitar que esos incumplimientos se repitan. A su vez, la Unidad de Asuntos Internos investiga a todo funcionario policial, sea por denuncia o de oficio, por violaciones de los procedimientos policiales o actos de corrupción.

En cuanto al Recuso Humano y la gestión de recursos destinados a tareas operativas, los diagnósticos señalan que se debe avanzar hacia una mejor gestión del conocimiento basada en el uso de la información para el despliegue policial, así como mejorar la investigación eficiente de los delitos, especialmente de aquellos más graves. En este sentido, el Plan Calles Seguras del período de gobierno 2009-2014 planteó la necesidad de mejorar la formación profesional de las nuevas unidades y del personal existente, teniendo en cuenta que un diagnóstico externo realizado a la Policía reveló que sólo un 10% de los policías reciben alguna forma de capacitación cada año (Frühling, 2010).

Por otro lado, en cuanto a la relación Policía-Comunidad se revela la necesidad de rediseñar los actuales programas de acercamiento a la comunidad, a fin de que constituyan un programa con metas, estrategias y metodologías propias, más que un conjunto de programas fragmentados.

Igualmente, debido al aumento del ingreso de drogas al país y del aumento de delitos transnacionales, se requiere reforzar la coordinación entre el Servicio Nacional de Fronteras, la Policía y el Servicio Aeronaval, así como expandir la presencia del SENAFRONT y mejorar la presencia del Estado a través de programas preventivos en las zonas fronterizas con Panamá.

Por otro lado, en cuanto al desarrollo de las Políticas Públicas, a nivel general se aprecia una débil institucionalidad. En tal sentido, el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá (2002) identificó situaciones que actúan como nudos críticos en la ejecución efectiva de las políticas públicas. Así, entre estas situaciones críticas están: la centralización de la gestión pública y la discontinuidad de las políticas y programas. Se señala también que se da una persistencia en el funcionamiento de las instituciones bajo parámetros de corto plazo y de fracturas ocasionadas por los cambios en la dirección de las políticas y los programas que se ve reflejado en los frecuentes cambios de funcionarios directivos y técnicos de los proyectos que se producen con cada cambio de administración.

Según este informe, una apreciación del conjunto de las políticas públicas adoptadas por el Estado panameño durante los últimos quince años establece su debilidad y la escasa efectividad de su ejecución y cumplimiento. Se indica, además, que las políticas públicas en Panamá tienen un bajo nivel de inter-coordinación y coherencia, muestran reducido enfoque en el interés público y son ineficientes, siendo también medianamente estables, inefectivo su cumplimiento y regular el grado de su implementación. Como consecuencia de estas deficiencias en las políticas públicas, la burocracia del Estado panameño ha sido calificada como de las menos eficientes de América Latina ocupando un lugar en su evaluación por debajo de países del contexto centroamericano como Costa Rica y El Salvador.

La Tabla N° I.1 muestra los índices y dimensiones que miden el grado de desarrollo en la elaboración, implementación y aplicación de las políticas públicas y la posición de Panamá en los tres niveles de medición:

Tabla N° I.1
Dimensiones e índices de las Políticas Públicas: BID

PANAMÁ	ALTA	MEDIA	BAJA
Índice de estabilidad de las políticas públicas			
Índice de adaptabilidad de las políticas públicas			
Implementación y ejecución efectivas			
Coordinación y coherencia de las políticas			
Interés público			
Eficiencia			
Índice de políticas públicas desde los años 80			

Fuente: Elaboración propia en base al Informe
Nacional de Desarrollo Humano, Panamá 2007-2008.

La insuficiencia en el desarrollo de las políticas públicas es confirmado por los expertos consultados para esta tesis doctoral, para quienes las políticas públicas en el área de la seguridad ciudadana en Panamá durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014

se caracterizaron por su bajo alcance y limitación geográfica en la aplicación de los programas de prevención, la falta de claridad en el diseño de las políticas, la falta de apoyo en la continuación de los programas, la poca efectividad en la ejecución de los programas preventivos, la falta de planificación y coordinación entre las distintas entidades, y la falta de seguimiento de los programas y las políticas como una de las características más destacadas de los evaluadores como parte de las debilidades de las políticas de seguridad ciudadana durante los dos períodos.

En términos generales, el problema de investigación se concentrará en tres áreas institucionales que presentan deficiencias:

1. El funcionamiento de las entidades del Sistema de Justicia Penal (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario).
2. El marco regulativo (leyes, decretos ejecutivos y reformas jurídicas).
3. Políticas gubernamentales concretas (estrategias y programas concretos).

Para los efectos de esta tesis doctoral se considerará como Instituciones del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá: La Policía Nacional, el Ministerio Público, el Órgano Judicial y el Sistema Penitenciario. Asimismo, se considera como aspectos institucionales del Sistema de Justicia Penal: la Asignación Presupuestaria, los Recursos Humanos, la Modernización, la Transparencia y Rendición de Cuentas, y la Atención Ciudadana.

Del mismo modo, se considerará para el análisis de la política de seguridad ciudadana de la República de Panamá durante los períodos 2004-2009 y 2009-2014 las siguientes dimensiones: las Instituciones del Sistema de Justicia Penal y sus aspectos funcionales; el Marco Jurídico, que comprende las leyes, decretos y reformas aprobadas durante los períodos analizados; y la Política Gubernamental de Seguridad Ciudadana que incluye las estrategias y los programas gubernamentales de prevención.

El objetivo general de la presente tesis doctoral es: desarrollar una metodología de análisis de la Seguridad Ciudadana que permita estudiarla desde el punto de vista o enfoque del marco institucional, jurídico y estratégico político, a través de una evaluación experta de los distintos aspectos y áreas que componen dicho marco, utilizando indicadores y pesos para determinar los valores asignados a los diferentes aspectos y áreas de análisis.

La consecución del objetivo general se logra a través de los siguientes objetivos específicos:

- c. Evaluar cada uno de los aspectos administrativos y de funcionamiento (Asignación Presupuestaria, Recursos Humanos, Modernización, Transparencia Rendición de Cuentas, y Atención Ciudadana) de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.
- d. Determinar el peso de los aspectos administrativos y de funcionamiento de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal para la evaluación integral de cada una de ellas.
- e. Evaluar el Marco Jurídico y la Política Gubernamental de Seguridad Ciudadana durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.
- f. Determinar el peso de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, el Marco Regulatorio y la Política Gubernamental en la mejora del problema de inseguridad ciudadana.
- g. Determinar la evaluación a través del modelo de análisis, de la Política General de Seguridad Ciudadana considerando las tres dimensiones: Aspectos institucionales del Sistema de Justicia Penal, el Marco Regulatorio y la Política Gubernamental durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.
- h. Determinar la relación entre el funcionamiento o la forma como se ha desarrollado el marco institucional panameño de la seguridad ciudadana (instituciones del Sistema de Justicia Penal, marco jurídico, y las políticas gubernamentales) durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014 y los índices de inseguridad ciudadana entendida como el incremento de los índices de criminalidad y percepción ciudadana de inseguridad y desconfianza en las instituciones del Sistema de Justicia Penal durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.
- i. Aportar al conocimiento científico de la problemática de la Seguridad Ciudadana, y en especial al estudio de las áreas institucionales, jurídica y política del problema desarrollando evidencias empíricas que a través de una metodología científica ayuden a una mejor comprensión del problema estudiado.

Para lograr desarrollar los objetivos descritos se plantearon las siguientes preguntas generales y específicas:

- a. ¿A qué se debe (qué razones ayudan a explicar) que las organizaciones del Sistema de Justicia Penal, el Marco Jurídico y las Políticas Gubernamentales no hayan tenido una influencia positiva importante en la disminución de la inseguridad ciudadana en Panamá, entendida como la reducción significativa (notable) de los índices de criminalidad y de percepción ciudadana de inseguridad?
- b. ¿Tiene el funcionamiento o la forma como se ha desarrollado el marco institucional panameño de la seguridad ciudadana (Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Marco jurídico y regulatorio, y las políticas gubernamentales) alguna relación con el aumento o la disminución de la inseguridad ciudadana entendida como el incremento de los índices de criminalidad y percepción ciudadana de inseguridad y desconfianza en las instituciones del Sistema de Justicia Penal durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014?

Las preguntas generales se dividen en las siguientes preguntas específicas:

- a. ¿Cuál es la evaluación de los aspectos administrativos y de funcionamiento de las cuatro Instituciones del Sistema de Justicia Penal analizadas (Asignación Presupuestaria, Recursos Humanos, Modernización, Transparencia Rendición de Cuentas, y Atención Ciudadana) de la República de Panamá durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014?
- b. ¿Cuál es el peso de los aspectos administrativos y de funcionamiento de las cuatro Instituciones del Sistema de Justicia Penal para la evaluación integral de cada una de las instituciones?
- c. ¿Cuál es la evaluación del Marco Jurídico y la Política Gubernamental de Seguridad Ciudadana durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014?
- d. ¿Cuál es el peso de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, el Marco Regulatorio y la Política Gubernamental en la mejora del problema de inseguridad ciudadana?
- e. ¿Cuál es la evaluación de la política de seguridad ciudadana según el modelo de análisis, considerando los aspectos instituciones del Sistema de Justicia Penal, el Marco Regulatorio y la Política Gubernamental durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014?

- f. ¿Cómo se relaciona el funcionamiento o la forma como se ha desarrollado el marco institucional panameño de la seguridad ciudadana (Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Marco jurídico y regulatorio, y las Políticas gubernamentales) durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014 y los índices de inseguridad ciudadana entendida como el incremento de los índices de criminalidad y percepción ciudadana de inseguridad y desconfianza en las instituciones del Sistema de Justicia Penal durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014?

Tomando como base de esta tesis doctoral las preguntas de investigación formuladas, se ha planteado la siguiente hipótesis general de trabajo que busca aportar evidencias y respuestas a los cuestionamientos descritos:

A mayores deficiencias en las organizaciones del Sistema de Justicia Penal, el Marco Jurídico y las Políticas Gubernamentales, menor capacidad de influir positivamente en la disminución de los índices de inseguridad ciudadana y sus tendencias, entendida tal capacidad como la condiciones que reúnen las tres dimensiones para la disminución de los índices de criminalidad y percepción ciudadana de inseguridad de la República de Panamá durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.

2. IMPORTANCIA, JUSTIFICACIÓN Y APORTACIONES DE LA INVESTIGACIÓN.

El problema de la inseguridad ciudadana se desarrolla como problema general o de fondo debido a la existencia de problemas particulares de base¹⁴ que llevan a la consolidación

¹⁴ CURBET (2005) considera que las causas de la delincuencia son múltiples. Según este autor, las investigaciones han mostrado que no existe una causa única sino una serie de causas interrelacionadas que se pueden agrupar en tres categorías principales establecidas por UN Hábitat: las sociales, las institucionales y las que tienen que ver con el entorno urbano y físico.

RICO Y CHINCHILLA (2002) señalan que existe un conjunto de elementos comunes que pueden ser asociados con la problemática criminal en América Latina entre las que mencionan: la precariedad de las condiciones básicas para el desarrollo humano, las secuelas de los conflictos armados en la región, los altos consumos de alcohol y sustancias psicotrópicas, etc.

Ver otros factores en: PNUD (2013); CAF (2014).

de un problema general de inseguridad. En este caso, el problema de fondo es la inseguridad ciudadana expresada en altos niveles de criminalidad y violencia, y en altos niveles de percepción ciudadana de inseguridad frente a lo que se cree una alta posibilidad de ser victimizado. Entre los problemas de base que llevan a una situación de inseguridad ciudadana están, por ejemplo, problemas estructurales que se han venido formando a lo largo de los años como por ejemplo: los problemas de pobreza y desigualdad; los culturales, que se expresan en la aceptación de la violencia como forma válida para la resolución de los conflictos individuales y sociales; los problemas que tienen que ver con las deficiencias de los sistemas educativos; los problemas ligados a la complejización del delito y la criminalidad; y más concretamente, los problemas relacionados con la planificación, el funcionamiento y la capacidad o voluntad de los gobiernos y de los poderes públicos y las diferentes organizaciones que los componen para diseñar, implementar y evaluar procesos y soluciones eficaces y oportunas que puedan llevar a una mejor situación del problema de inseguridad.

En el caso de Panamá, el problema de inseguridad ciudadana expresado en sus variantes significativas como los altos niveles de violencia y criminalidad, altos niveles de percepción ciudadana de inseguridad, y los altos niveles de desconfianza en las instituciones de justicia y seguridad representan motivos lo suficientemente claros para expresar la importancia que tienen estos hechos y realidades en la conformación de un problema general de inseguridad ciudadana y, más concretamente, el grado de influencia que puedan tener las áreas analizadas: el funcionamiento de las entidades del Sistema de Justicia Penal (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario); el Marco regulativo (leyes, decretos ejecutivos y reformas jurídicas); y las políticas gubernamentales concretas (estrategias y programas concretos) en el desarrollo y agravamiento de estos problemas particulares que caracterizan la inseguridad ciudadana en Panamá.

En este sentido, la presente investigación es importante y se justifica porque, en primer lugar, aborda un problema real y de verdadera importancia y preocupación para la sociedad panameña y para su desarrollo y bienestar individual y colectivo, en segundo lugar, porque la temática ha sido insuficientemente estudiada desde el punto de vista de las instituciones del Sistema de Justicia Penal, los marcos regulativos y las políticas públicas, ya que los estudios a nivel nacional sobre la temática de la seguridad ciudadana han privilegiado los análisis sociológicos y criminológicos enfocándose en los factores

individuales que explican el comportamiento delictivo, los análisis estadísticos y comparativos de la criminalidad, el análisis de algunos factores sociales como el pandillerismo y el narcotráfico y su influencia sobre el crimen, y estudios sobre la gestión municipal de la seguridad. Sin embargo, son muy pocos o inexistentes los estudios que aborden de forma profunda los factores tanto sociales como institucionales. En este sentido, se observa una carencia significativa en el análisis de los factores políticos, legales y de funcionamiento de las entidades de justicia penal que forman parte del marco institucional de la seguridad ciudadana, y de las consecuencias que estas dimensiones puedan tener ya sea en la mejora del problema de inseguridad o en su agravamiento. Así, al no conocerse con certeza en qué medida estas áreas de gobierno y de la administración pública de justicia influyen sobre su propio funcionamiento y sobre la problemática de la inseguridad ciudadana, se hace necesario que se desarrollen estudios que hagan posible el análisis de la seguridad ciudadana desde la perspectiva institucional que nos ayuden a crear un cuerpo de conocimientos válidos para comprender científicamente el problema y plantear mejoras que hagan posible un mejor funcionamiento de estas áreas, por lo que esta tesis doctoral desde una perspectiva macro de la realidad se interesa en profundizar y conocer de forma empírica la influencia que puedan tener estas áreas sobre el problema de inseguridad ciudadana en Panamá.

3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

La metodología desarrollada para esta tesis doctoral se define como una metodología de análisis y evaluación mixta que emplea herramientas de análisis cuantitativas y cualitativas a través de técnicas de recolección y análisis como el Cuestionario, la Entrevista, Análisis Documental y Estadístico, como instrumentos fundamentales para el desarrollo empírico de la investigación, considerando a la República de Panamá como caso de estudio.

La metodología de esta investigación se desarrolló en seis fases. En la primera fase se llevó a cabo una recopilación y análisis de fuentes y datos de carácter primario y secundario cuyo propósito ha sido ayudarnos a elaborar el marco teórico y conceptual, el estado de situación de la problemática de la seguridad ciudadana, así como la construcción de un diagnóstico de la criminalidad y de los delitos de mayor importancia

durante el período analizado, esto último realizado como parte del levantamiento del trabajo de campo.

En el desarrollo de esta fase se utilizaron las siguientes fuentes documentales e institucionales:

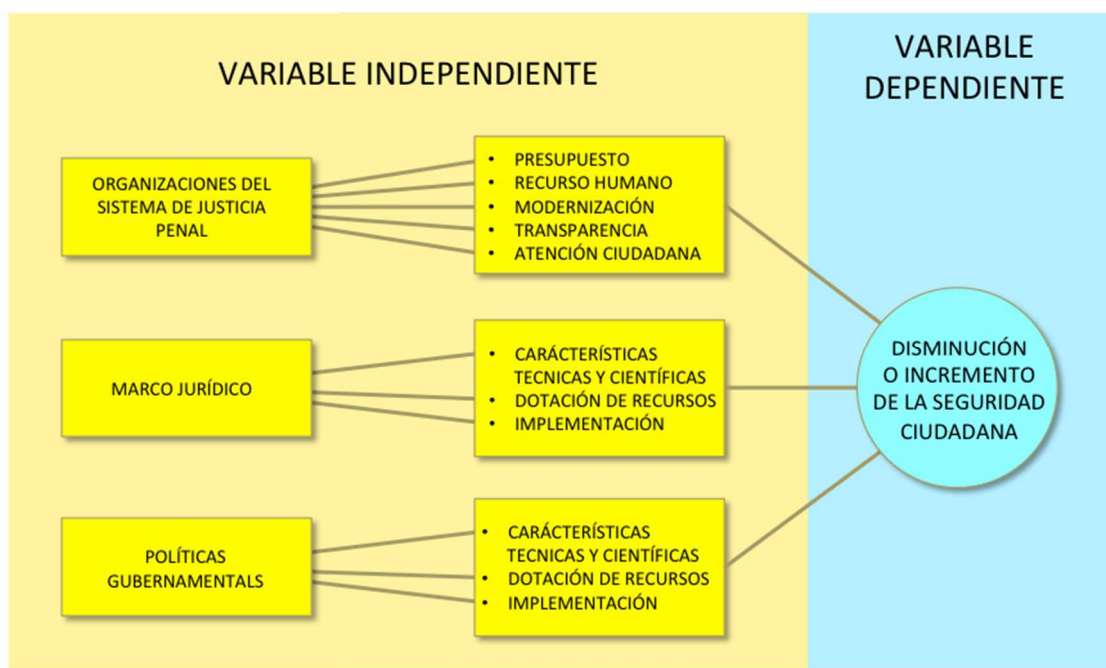
- a. Documentación oficial de entidades públicas. Dentro de esta categoría se utilizaron: Gacetas Oficiales de la Asamblea Nacional de Diputados, Informes de Gestión, Manuales de Procedimiento, Estadísticas Internas, Revistas institucionales especializadas, Informes Estadísticos Anuales y Semestrales de entidades públicas como El Ministerio Público, El Órgano Judicial, el Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC), el Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá, la Biblioteca Simón Bolívar de la Universidad de Panamá, La Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, La Biblioteca Nacional de Madrid, las Bibliotecas de las Facultades de Ciencia Política y Sociología, de Geografía e Historia y de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, del Instituto de Investigación Ortega y Gasset, y de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID).
- b. Documentos de instituciones privadas y públicas de Organismos Internacionales y nacionales. Dentro de esta categoría se utilizaron Informes Internacionales de organismos como el PNUD, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el CAF, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), FLACSO; libros, revistas y artículos de autores de la especialidad; informes y estudios de ONG y organizaciones privadas a nivel nacional como la Alianza Ciudadana Pro Justicia, el Colegio Nacional de Abogados, El Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá, Transparencia Internacional capítulo de Panamá,
- c. Dentro de la categoría de fuentes primarias se consultaron también los periódicos nacionales en versión escrita (Hemeroteca de la Universidad de Panamá) y digital. En este sentido, se revisaron las noticias del período de estudio de diarios de la localidad como La Prensa, La Estrella de Panamá y el Panamá América tanto en versión escrita como digital.
- d. Como fuentes secundarias se consultaron las páginas web institucionales de distintos organismos públicos y privados tanto nacionales como internacionales.

Así, por ejemplo, a nivel nacional se consultaron las siguientes webs institucionales: www.policia.gob.pa/, ministeriopublico.gob.pa/, www.organojudicial.gob.pa/tribunales/corte-suprema-de-justicia/, <https://www.contraloria.gob.pa/>, www.siec.gob.pa/, etc. A nivel internacional se consultaron las páginas de organismos como el PNUD: www.undp.org/es, Banco Mundial: www.bancomundial.org/, OEA: www.oas.org/es/, Banco Interamericano de Desarrollo: www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.htm, entre otras.

En la segunda fase de la investigación, se diseñó y desarrolló un modelo de análisis para la evaluación de la seguridad ciudadana desde un enfoque institucional que reúne las instituciones del sistema de justicia penal, el marco jurídico y las políticas gubernamentales, así como sus aspectos (variables) específicas, tal como muestra el Gráfico N° I.1.

Gráfico N° I.1

Variable Dependiente y variables independientes del Modelo de Evaluación



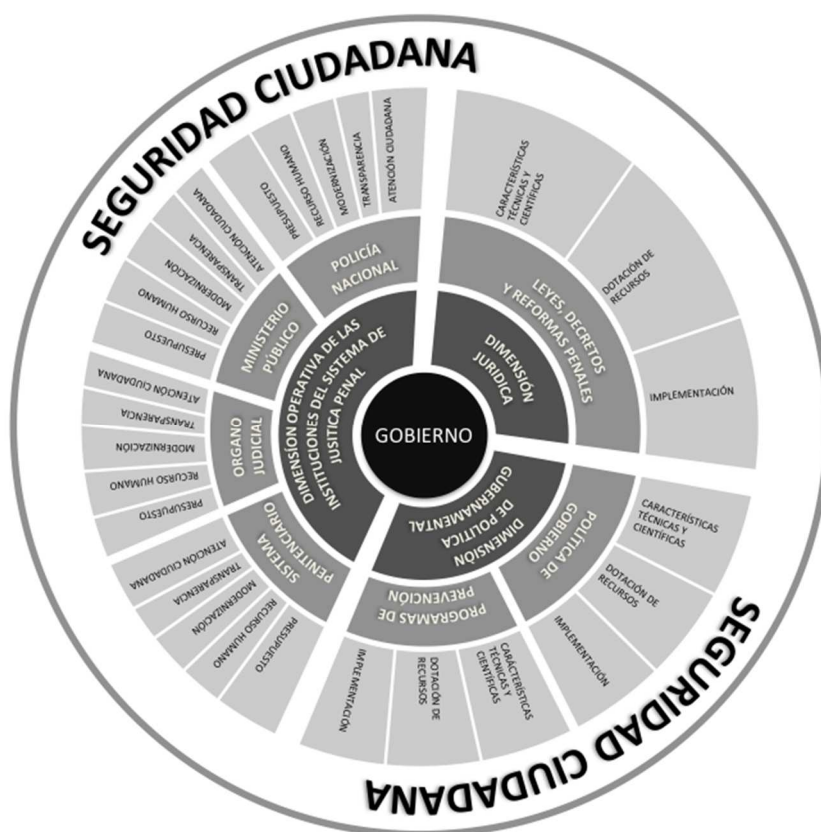
Fuente: Elaboración propia.

Se construyó un modelo de evaluación de la seguridad ciudadana que considera aspectos específicos de las instituciones del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá,

del marco jurídico de la seguridad ciudadana, así como de las estrategias de política gubernamental, tal como muestra el Gráfico N° I.2; y que permite, además, la determinación de los pesos de dichos aspectos en el modelo. El modelo fue diseñado para evaluar uno o varios períodos de gobierno específicos. En este sentido, el caso de estudio es la República de Panamá y los períodos de análisis son los quinquenios de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.

Gráfico N° I.2

Esquema Conceptual de la Evaluación



Fuente: Elaboración propia.

En la tercera fase se diseñó un instrumento para la obtención de información que consistió en un Cuestionario para ser utilizado como técnica de recolección de información. Según Muñoz Carril et al. (2003), el cuestionario es “un conjunto de preguntas que se consideran relevantes para la característica, dimensión o rasgo que pretendemos medir y a partir del cual obtener información relevante. Puede aplicarse individualmente o en grupo, inclusive de forma presencial o a distancia”. En este sentido, el cuestionario diseñado para

esta tesis¹⁵ mantiene un carácter tanto cuantitativo como cualitativo. Cuantitativo, porque las preguntas están diseñadas de forma tal que las respuestas puedan transformarse en valores numéricos que nos sirvan para determinar los pesos y los valores de los aspectos evaluados; y cualitativo, porque el cuestionario tiene una sección (Debilidades y Fortalezas de las acciones de gobierno) que permite de forma abierta, aplicando puntualmente una técnica rápida de entrevista, desarrollar el criterio y la opinión del experto sobre lo que se pregunta.

El Cuestionario fue diseñado para que su forma de administración y aplicación pudiera ser tanto presencial como *on line*. Sin embargo, en una prueba piloto para la aplicación de forma *on line* no se obtuvieron buenos resultados en la colaboración de los especialistas, por lo que la estrategia que se decidió emplear para la aplicación del instrumento fue la presencial, aunque esto significó una ampliación del tiempo previsto para la realización de las entrevistas. La entrevista se aplicó de forma directa al encuestado en un tiempo aproximado de una hora o más, anotándose las respuestas y la información indirecta en una hoja de cuestionario individual para cada entrevistado¹⁶.

El Cuestionario consta de un total de 72 preguntas específicas simplificadas en un total de 20 preguntas generales que abordan las tres dimensiones estudiadas en esta tesis doctoral. Las preguntas del Cuestionario fueron de tipo cerrada-múltiples, en las que el entrevistado debía escoger una sola respuesta (cerrada) entre varias opciones (múltiples), diseñadas en escala de categorías¹⁷ (Muy bueno, bueno, regular, malo, muy malo), combinada en una sección específica del instrumento con pregunta abierta cualitativa (Preguntas generales 17 y 19 del Cuestionario).

El muestreo, que consiste en seleccionar una serie de sujetos para obtener información de ellos, se hizo en este caso de forma intencional, pues se seleccionan sujetos o informantes clave que tengan especial conocimiento sobre una cuestión (Hueso y Cascant, 2012). Es así que, el muestreo se basó en una clasificación y escogencia de sujetos con perfil de expertos en materia de seguridad ciudadana, justicia, políticas públicas y asuntos policiales y criminológicos a nivel de la República de Panamá. La selección se hizo

¹⁵ Puede verse el Cuestionario en la sección de Anexos.

¹⁶ Para esta parte de la metodología hemos seguido las indicaciones de HUESO Y CASCANT (2012).

¹⁷ Según CAÑADAS OSINSKI Y SÁNCHEZ BRUNO (1998) las escalas de categoría hacen referencia a un procedimiento de escalamiento en el que el sujeto asigna los estímulos a un conjunto específico de categorías o cuantificadores lingüísticos, en su mayoría, de frecuencia (siempre, a veces, nunca, etc.) o de cantidad (todo, algo, nada, etc.).

tomando en cuenta los expertos que han estudiado y publicado investigaciones sobre la temática, y sujetos que han tenido una experiencia directa administrativa y técnica en organismos públicos o privadas vinculadas a las áreas de estudio. La muestra en un principio constaba de 16 sujetos seleccionados para la aplicación del instrumento, sin embargo, a pesar de que se intentó aplicar el cuestionario a la totalidad prevista, a 4 de ellos fue imposible debido a reticencias personales, lo que produjo que la aplicación del instrumento se aplicara a un total de 12 expertos.

En la cuarta fase, como parte del trabajo de campo, se aplicó el Cuestionario sobre una muestra representativa. La aplicación del Cuestionario tomó dos meses una vez finalizada la fase tres y en los lugares específicos de trabajo y ocupación de los sujetos.

La quinta fase consistió en la codificación, ordenamiento, análisis y elaboración de resultados de la información obtenida con el instrumento aplicado. En este sentido, se utilizaron hojas electrónicas como Excel para el ordenamiento de los datos y facilitar el análisis de los mismos. Posteriormente, se procedió a la graficación de los resultados.

La sexta fase consistió en la elaboración de las conclusiones del estudio. En esta fase se puso énfasis en conocer cómo la metodología desarrollada permitió responder las preguntas de investigación, así como el grado de alcance de los objetivos planteados en el estudio, además de exponer las principales conclusiones obtenidas de la investigación.

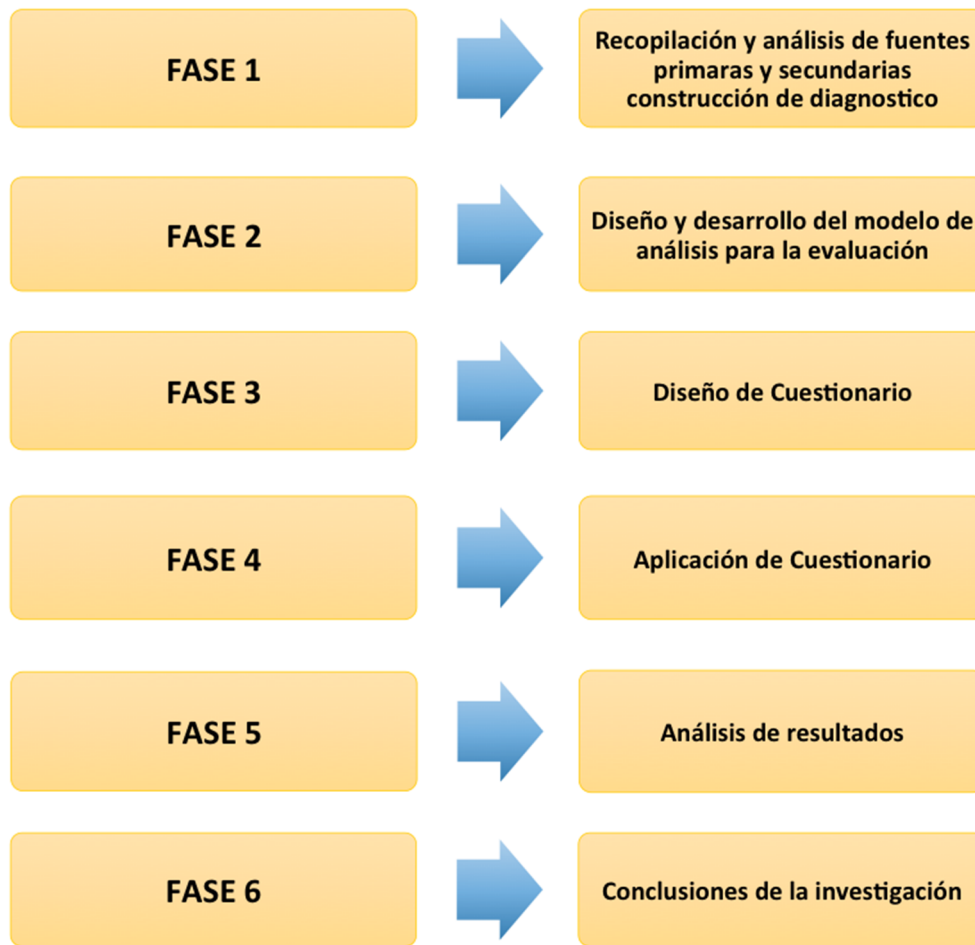
El Gráfico N° I.3 muestra el esquema de las fases de la aplicación de la metodología y el desarrollo de la investigación.

4. ESTRUCTURA GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN.

Esta tesis doctoral se enfoca en el estudio de la problemática de la inseguridad ciudadana tomado como caso de estudio la República de Panamá considerando, fundamentalmente, tres dimensiones para su análisis: la dimensión de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, la dimensión del Marco Jurídico de la Seguridad Ciudadana y la dimensión de las Estrategias de Política Gubernamental, delimitando el estudio a los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.

Gráfico N° I.3

Esquema de las fases de la Metodología.



Fuente: Elaboración propia.

En el marco de la preparación de la investigación y de su posterior desarrollo se consideraron una serie de puntos importantes a tratar tanto para la comprensión global del problema de estudio: la seguridad/inseguridad ciudadana, como para el abordaje particular de la problemática y su relación con el caso de estudio que se presenta en esta tesis. Es así que, la estrategia de investigación adoptada parte desde una perspectiva de análisis macro o general de la realidad del problema en la que se analizan los fundamentos teóricos y conceptuales de la problemática y se establecen su principales características y desarrollos, para luego concentrarnos en el estudio particular de la problemática y sus características a nivel de la República de Panamá, por lo que se puede manifestar que esta

tesis adopta una estrategia de estudio que va de lo general a lo particular para la comprensión y generación empírica de conocimientos en la materia.

En este sentido, el cuerpo de la tesis se estructura en ocho capítulos generales y un apartado previo introductorio en el que se describe el problema de estudio y el marco de análisis de la investigación.

En el apartado introductorio se exponen aspectos como el planteamiento del problema de investigación que está relacionado con las deficiencias en los planos administrativo y operativo, jurídico y político de las distintas instituciones y áreas que conforman el Sistema de Justicia Penal del país; se plantea también la importancia y la justificación del estudio que en el caso de Panamá se vincula a los altos niveles tanto de violencia y criminalidad, como de percepción ciudadana de inseguridad y desconfianza en las instituciones de justicia y seguridad. Igualmente, en este apartado se describe la metodología adoptada y desarrollada. En este caso, se adoptó una metodología de análisis y evaluación mixta que emplea herramientas de análisis cuantitativas y cualitativas a través de técnicas de recolección y análisis como el Cuestionario, la Entrevista, el Análisis Documental y Estadístico. Como parte fundamental de la metodología, se construyó un modelo de evaluación de la seguridad ciudadana que considera aspectos específicos de las instituciones del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá, del marco jurídico de la seguridad ciudadana, así como de las estrategias de política gubernamental, que permite además la determinación de los pesos de dichos aspectos en el modelo así como evaluar uno o varios períodos de gobierno.

En el capítulo I se desarrolla el marco teórico y conceptual de la seguridad ciudadana. Se parte de los antecedentes en los que se analiza la idea de la seguridad dentro de los principales contextos sociales y políticos específicos de las sociedades antiguas y modernas. Seguidamente, se exponen las características de los distintos modelos de seguridad pública desarrollados en el contexto latinoamericano durante el siglo XX entre los que destacan los modelos de Seguridad Nacional, Seguridad Democrática y Seguridad Humana, todos ellos analizados desde la perspectiva histórico-política de los países centroamericanos como marco geopolítico vinculado a la realidad nacional de Panamá.

Seguidamente, se expone el problema de inseguridad ciudadana en Panamá desde una perspectiva histórica en la que se analiza la evolución de la problemática y sus características tanto sociales, políticas como institucionales vinculadas, en primer lugar,

al régimen militar de la segunda mitad del siglo XX, y posteriormente a los primeros gobiernos democráticos del período pos autoritario.

Este capítulo expone también el desarrollo del estado de la cuestión en la que se aborda el estudio de la seguridad ciudadana y de las instituciones de justicia penal desde un enfoque latinoamericano. En este sentido, se presentan las principales investigaciones desarrolladas en la región en las que se aborda la problemática desde distintas perspectivas de análisis, haciendo énfasis en aquellas que estudian la problemática desde la perspectiva de las instituciones, las políticas públicas, así como aquellos estudios con enfoque de evaluación institucional.

Finalmente, el capítulo cierra con el análisis de la problemática conceptual en torno al tema de la seguridad ciudadana. Se describe la evolución y desarrollo de la noción de seguridad ciudadana en el contexto latinoamericano, tomando como punto de partida el análisis de los conceptos de Seguridad del Estado para posteriormente desarrollar las diferentes perspectivas conceptuales expuestas tanto desde el punto de vista de los organismos internacionales que han tenido una producción importante en materia de seguridad ciudadana, así como desde la perspectiva de investigadores a nivel de América Latina que han hecho importantes contribuciones al desarrollo conceptual de la materia, para finalmente cerrar con el análisis conceptual de la seguridad ciudadana y sus características en el caso específico de Panamá.

El capítulo II presenta, en primer lugar, la descripción del caso de estudio: la República de Panamá, en la que se exponen las principales características sociales, económicas y políticas del país como una forma de contextualizar el problema de inseguridad ciudadana en la realidad nacional de la última década. Seguidamente, se expone el diagnóstico y análisis estadístico de la actividad delictiva por tipo de delito para los períodos 2004-2009 y 2009-2014. En este sentido, se analizan los delitos que tradicionalmente se abordan en los estudios a nivel internacional, pero que también reflejan un impacto social que se manifiesta a través de las encuestas de percepción de inseguridad a nivel nacional. Es así que, se presentan estadísticas y gráficos para el período 2004-2014 de la cantidad y tasa por cada cien mil habitante de delitos como el homicidio, intento de homicidio, contra la libertad individual, secuestro, violación carnal (violación), intento de violación carnal, violencia doméstica, hurto, robo, tráfico de drogas, posesión de drogas, posesión ilícita de armas de fuego, y tráfico de armas. Finalmente, el capítulo cierra con un análisis de la percepción de inseguridad de la sociedad panameña y la desconfianza en las instituciones

de justicia y policía, tomando como puntos de referencia encuestas nacionales del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio de Panamá y encuestas del Barómetro de las Américas-LAPOP realizadas durante el período que estudia esta tesis.

El capítulo III expone el modelo de análisis para la evaluación de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de las instituciones del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá. En este sentido, se parte de la descripción de las dimensiones generales e indicadores del modelo cuyas dimensiones son: las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, las Estrategias de Política Gubernamental, y el Marco Regulatorio de la Seguridad Ciudadana. A su vez, la primera dimensión general se divide en cuatro subdivisiones institucionales: Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario. La segunda dimensión general se subdivide en: Estrategias de Política Gubernamental y Programas de Prevención, y la tercera dimensión general se compone de las Leyes, Decretos y Reformas jurídico-penales aprobadas en el período de análisis. Seguidamente, se exponen los índices del modelo, describiéndose, en primer lugar, los índices de los pesos de los aspectos institucionales de las instituciones del Sistema de Justicia Penal; los índices de las evaluaciones de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal; los índices de las evaluaciones de la Estrategia de Política Gubernamental, Programas de Prevención y Leyes, Decretos y Reformas jurídico – penales para abordar el problema de la inseguridad ciudadana; los índices de los pesos de las instituciones del Sistema de Justicia Penal, Estrategia de Política Gubernamental y Marco Regulatorio; y, finalmente se expone el Índice de la Evaluación de la Seguridad Ciudadana desde la perspectiva de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Estrategia de Política Gubernamental y Marco Regulatorio.

El capítulo IV expone la descripción y evaluación de la primera dimensión del modelo de análisis: las Instituciones del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá. En un primer punto, se describe la valoración de la importancia de los aspectos institucionales de las entidades del Sistema de Justicia Penal. En este sentido, se describen los cinco aspectos institucionales analizados y su respectiva evaluación: Asignación Presupuestaria, Recurso Humano, Modernización, Transparencia y Rendición de Cuentas y la Atención ciudadana. Seguidamente, se describe la reglamentación, organización y estructura de las cuatro entidades del sistema analizadas: Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario, así como la evaluación de sus aspectos

por entidad y en conjunto para los períodos 2004-2009 y 2009-2014 presentados de forma tanto descriptiva como gráfica.

El capítulo V expone la descripción y evaluación de la segunda dimensión del modelo de análisis: las Estrategias de Política Gubernamental y Programas de Prevención. En un primer punto, se desarrolla una parte introductoria en la que se analiza el contexto en el que surgen las políticas pública en materia de seguridad ciudadana a nivel de América Latina, se describen sus principales características y se exponen además los planteamientos conceptuales en materia de políticas públicas de seguridad ciudadana desarrollados por algunos autores que buscan definir e identificar concretamente lo que debe entenderse por políticas públicas en el área de la seguridad ciudadana. Seguidamente, se describe la evaluación de la estrategia de política gubernamental para los períodos 2004-2009 y 2009-2014, así como la evaluación de sus aspectos constitutivos: características técnicas y científicas, implementación, y dotación de recursos. Igualmente, se describe en este capítulo, como parte de la segunda dimensión de análisis, la evaluación de los programas gubernamentales de prevención para los períodos 2004-2009 y 2009-2014 en los que se describe la evaluación de sus características técnicas y científicas, su implementación, y dotación de recursos.

El capítulo VI expone la descripción y evaluación de la tercera dimensión del modelo de análisis: el Marco Jurídico y Regulatorio de la Seguridad Ciudadana. En un primer punto se describen y analizan las principales leyes y regulaciones jurídicas aprobadas durante los dos períodos de gobierno estudiados, haciendo mención, principalmente, de aquellas regulaciones que han buscado tener una incidencia importante en la mejora del problema general de la inseguridad ciudadana en Panamá. Seguidamente, se expone la evaluación de la dimensión estudiada (leyes, decretos y reformas) y sus aspectos constitutivos: dotación de recursos, características técnicas y científicas, e implementación para los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014.

El capítulo VII describe la Evaluación General de la Política Pública de Seguridad Ciudadana de los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014. En una primera parte introductoria se exponen algunos conceptos que definen la evaluación de las políticas públicas tanto desde la perspectiva de proceso como desde la perspectiva de efecto con la intención de generar un marco teórico básico que nos permita abordar la evaluación general de la política de seguridad ciudadana panameña desde el modelo planteado. Seguidamente, se describe la evaluación de la importancia de las entidades y sus aspectos

institucionales. En este sentido, se expone tanto descriptivamente como de forma gráfica la evaluación de todos los componentes de análisis de la política general de seguridad ciudadana: Evaluación de la Policía Nacional; Evaluación del Ministerio Público; Evaluación del Órgano Judicial; Evaluación de Sistema Penitenciario; Evaluación de las leyes, decretos y reformas; Evaluación de las estrategias de política gubernamental; y Evaluación de los programas de prevención. Finalmente, este capítulo describe la Evaluación General de la Política Pública de Seguridad Ciudadana desde la perspectiva general de las instituciones del Sistema de Justicia Penal, las estrategias de política gubernamental y el marco regulatorio vinculados al ejercicio gubernamental de los períodos 2004-2009 y 2009-2014 en la República de Panamá.

Finalmente, el Capítulo VIII presenta las conclusiones del estudio. En este apartado, se exponen los logros de la investigación en términos de descripción de las evidencias empíricas que se lograron extraer de los resultados arrojado por la investigación. También se presentan en este apartado las respuestas a las preguntas de investigación planteadas en esta tesis doctoral, así como la contrastación de la hipótesis de trabajo.

CAPÍTULO I
EL MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL
DE LA SEGURIDAD CIUDADANA:
LOS ANTECEDENTES Y SU DESARROLLO

CAPÍTULO I. EL MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: LOS ANTECEDENTES Y SU DESARROLLO.

“Para comprender las sociedades humanas en sus aspectos psicológicos debemos comenzar por los instintos”.

Charles A. Ellwood.

1. LOS ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: APROXIMACIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD Y SUS INSTITUCIONES CLÁSICAS.

A) La idea primigenia de la seguridad.

Desde un punto de vista antropológico quizá no se pueda hablar de una noción estructurada de seguridad/inseguridad en épocas remotas tal y como la hemos configurado en épocas más reciente, ya que la idea de la seguridad organizada en base a unos objetivos sociales y políticos, o a principios orgánicos y jurídicos representa una creación moderna que surge con la institucionalización de la policía como garante de los Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgados en el marco de la Revolución Francesa del siglo XIX. Sin embargo, la idea abstracta de seguridad en el humano tiene un origen que va implícitamente relacionado a su existencia y desarrollo tanto individual como social, pues su origen está asociado a diversos factores, tanto aquellos relacionados con su propia conformación biológica, instintiva y psicológica propios de la conducta homínida, como aquellos relacionados con los sistemas básicos de subsistencia y de explotación social del territorio (Gandarillas y Gómez, 2011: 77).

Los antropólogos están conscientes de que una especie de instinto de seguridad innato reflejado en los actos de supervivencia de los primeros humanos son la base natural a partir de la cual se pudo formar con posterioridad una idea mentalmente estructurada de la seguridad que resulta difícil probar desde la ciencia ya que se trató de un hecho que se manifestó de forma abstracta y no material, y que, por lo tanto, no dejó evidencias físicas que pudieran probarlo. Sin embargo, lo que sí existe es un registro fósil paleontológico y arqueológico del que se desprende un conjunto de evidencias que revelan un conocimiento científico de la forma como vivían e interactuaban los primeros humanos

en su medio natural que nos ayudan a encontrar respuestas del cómo y por qué se forja un sentido de la seguridad en ellos.

De esta manera, y por los conocimientos que aporta la antropología, especialmente las evidencias expuestas por los registros fósiles prehistóricos, el antropólogo se percató de que el hombre primitivo en su esfuerzo por mantener la existencia es capaz de realizar una serie de actos impulsados, en un primer momento, por su instinto de supervivencia que luego perfecciona con el desarrollo de la cultura, manteniendo un fin esencialmente de preservación y protección frente a aquellos peligros propios de su relación con el medio natural, haciendo que el mantenimiento de la vida de aquellos primeros humanos dependiera de una serie de realizaciones individuales y comunes que eran indispensables para sobrevivir, muchas de las cuales eran impulsadas desde el propio instinto de supervivencia como alimentarse, guarecerse en cuevas y cavernas, encender y manipular el fuego, confeccionar armas, utensilios y vestidos, unirse en pequeños grupos familiares, reproducirse, comunicarse, desplazarse, etc.

Según Maldonado Michelena (1998, 44) se pueden identificar desde épocas remotas lo que denomina conceptos primarios de la seguridad, el desarrollo y la defensa, o estrategias de organización de la subsistencia (Gamble, 1990) que tomándolos en conjunto los define como el complejo estructural caracterizado por previsiones, acciones y reacciones mancomunadas y correlativas que demuestran que el instinto de supervivencia y de protección personal representado en el conjunto de previsiones, acciones y reacciones desarrollados por los primeros humanos son en realidad la primera forma de manifestación natural de la seguridad personal en la historia de la humanidad.

Tales manifestaciones de seguridad surgidas del instinto de supervivencia primitivo se reflejan en las acciones de los grupos humanos seminómadas del paleolítico para quienes la seguridad representó una función básica de defensa y autoprotección grupal e individual, tanto de los espacios territoriales como de las posiciones dentro de los grupos, ya que la seguridad tenía como función básica mantener el territorio del ataque de otros grupos o tribus y de mantenerse en la estructura de estatus interno (Gandarillas y Gómez, 2011).

Según Gandarillas y Gómez (2011, 77), ya en el período neolítico, la seguridad adquiere otras formas y funciones, ya que pasa a formar parte de un orden social establecido como consecuencia del surgimiento de los primeros entornos de concentración humana o

núcleos urbanos que tuvieron como propósito la protección y distribución de los recursos alimenticios acumulados con el fin de protegerlos tanto de posibles ataques y robos de otras tribus, como de individuos dentro del propio núcleo social que pretendieran alterar los controles sociales internos que garantizaban el reparto de los mismos, encontrando en esta función de protección de esos recursos alimenticios la característica esencial de la seguridad en ese período, en el que además, tales autores ubican el origen de lo que entendemos hoy en día por función social de seguridad ciudadana.

B) Visión Clásica de la seguridad en las primeras civilizaciones.

La seguridad, vista ahora desde un plano funcional y no instintivo que se desarrolla en un contexto urbano producto del surgimiento de las primeras ciudades antiguas ha sido en el transcurso de las épocas anteriores a la conformación del Estado moderno un aspecto orgánicamente impreciso desde el punto de vista tanto geográfico como político-social que se ha ido formando en estrecha relación a la aparición de las estructuras de autoridad y poder establecidas en cada sociedad, desde donde se instaura un orden que tiene como finalidad la protección de intereses particulares, el control de los conflictos internos y externos y que, por consiguiente, garantiza la seguridad de los individuos de la ciudad de dos formas: frente a las amenazas que se generan dentro de la propia comunidad, y aquellas provenientes de fuera o de otras comunidades. En este sentido, se puede afirmar que la seguridad comienza a tener unas funciones de control social concretas en el seno de las primeras ciudades por medio de la institucionalización de estructuras de poder y autoridad que asumen la función de protección tanto material como espiritual en el marco de estructuras político-institucionales mejor desarrolladas.

Así, por ejemplo, las civilizaciones mesopotámica y egipcia emplearon mecanismos reguladores de la conducta social para mantener un orden general que procurara la convivencia pacífica y el respeto de las leyes. Este orden social urbano expresado por medio de unas reglas concretas de convivencia representadas, por ejemplo, en instrumentos reguladores antiguos como el Código de Hammurabi o el Ritual de los Muertos han sido una constante desde el surgimiento de las primeras civilizaciones orientales que facilitaron a sus pobladores el despliegue de sus actividades y libertades con unos mínimos de seguridad garantizados por medio del orden social y legal impuesto a través de estos instrumentos.

En el caso de las civilizaciones griega y romana, la seguridad adquiere distintas dimensiones, ya que los peligros provenían tanto de amenazas externas de enemigos invasores, así como de los peligros y problemas propios de la convivencia social y política que se expresan en las contantes luchas por el poder y en el surgimiento de una incipiente delincuencia que se desarrolla fundamentalmente en las ciudades. Según Prieto (1990), en el caso de la Grecia Antigua, es necesario comprender la forma como funciona la sociedad en su conjunto porque la integración de todos los elementos que componen la sociedad como las formas políticas, sociales, espirituales y culturales fueron fundamentales para la acción y el comportamiento de sus habitantes y, por consiguiente, para su práctica y sentido de la seguridad, al establecer una forma de vida enormemente influenciada por todo el sistema de valores de la polis que se impone como la instancia suprema que logra estructurarse como una comunidad fuertemente integrada ya que el Estado-Ciudad exige a todos los individuos el respeto de un orden establecido en las estructuras políticas, jurídicas, sociales y morales a través de un conjunto de leyes, costumbres, instituciones, valores y prácticas sociales que ejercen un control punitivo, social y moral sobre los habitantes expresados en el concepto místico griego del nomos como instancia supra personal y norma coactiva suprema de la comunidad que representa la mayor fuente de seguridad para quienes habitan en las polis, de tal forma que el orden de la ciudad se hace visible y operativo por medio de un conjunto de formas de regulación social que se gestionan desde distintos frentes.

Según Antolín García (2006) algunas de estas formas provienen de la propia población como por ejemplo la "iniciativa privada o mecanismo de persecución a título individual" que representó una forma privada de autorregulación social, y otras provienen de las normas e instituciones tanto legales como ético morales que persiguen el buen orden de la sociedad y el cumplimiento de las leyes donde el nomos juega un papel fundamental, además de una serie de Estamentos, Magistrados y Funcionarios de la Grecia democrática que cumplieron funciones de regulación social comparables a las actuales funciones de policía, aunque sin ser policías en sentido estricto.

Por su parte, los romanos no desarrollaron una idea o conciencia de la seguridad tomando como referente la protección estatal de la persona individual, sino que su idea de la seguridad tiene un fundamento básicamente defensivo basado en el principio tácito de defensa del territorio-ciudad en el marco de los conflictos y guerras contra otros pueblos que los llevaron a desarrollar una conciencia común de protección y defensa de la ciudad

y del orden establecido dentro de ella. Fuera de la guerra como factor principal de inseguridad, el orden interno de la sociedad romana junto con las formas de control y regulación social que desempeñaron funciones de policía y de justicia quedaron fijadas dentro del sistema de normas e instituciones que en su conjunto regían la vida político-jurídica y social-espiritual de la sociedad. En este sentido, Prieto (1990) afirma que la sociedad romana se configuró por el Derecho Romano desde sus inicios puesto que ya desde la época monárquica, el ius impone los medios de control social y de orden interno a través de normas y costumbres ancestrales, así como desde poderes personales tanto políticos como religiosos que ejercen sus competencias en base a las dos jurisdicciones del Derecho Romano arcaico: la jurisdicción doméstica y la pública, por lo que el orden público en la época romana se mantiene por medio de la coerción social que ejercen instituciones de naturaleza tanto personal como normativa encuadradas dentro del sistema jurídico-político de la sociedad que ejercieron competencias en materia de justicia, de policía o de controles en los planos moral y religioso, destacándose entre estas instituciones el paterfamilias, en el plano doméstico y privado; el Rey y los Colegios Sacerdotales en el plano público, político y religioso.

La Edad Media es un período que se caracteriza por la inseguridad y el miedo en las sociedades europeas en la medida en que la vulnerabilidad de las poblaciones se acrecienta debido a la violencia provocada tanto por los conflictos políticos por el poder desatados a lo interno de las naciones europeas, como por las constantes incursiones bárbaras, normandas y sarracenas. Según De Cabo Martín (1988, 239), los enfrentamientos políticos y sociales surgidos de la sucesión de poderes en la monarquía francesa merovingia se considera como uno de los factores desencadenantes del clima de inseguridad y propulsor de la puesta en escena del feudalismo que será junto a otras formas de dominación como el poder eclesiástico las estructuras totalitarias y dominantes durante este período desde los cuales se fijaran las normas y los preceptos que han de acatarse para mantener el orden de la sociedad europea. Con la aparición del feudalismo, las formas de control y orden social de carácter público practicadas durante la dominación romana se transforman en bienes de naturaleza privada acaparados por los principales estamentos de poder que los interpretan y aplican según sus propias razones. La seguridad y el orden público adquieren un sentido disperso y descentralizado debido a la ausencia de una autoridad central política que los controle de forma unilateral quedando fijada así dentro del esquema medieval como un mecanismo de defensa que tiene por objeto la

protección y salvaguarda de los intereses particulares y privados de los estamentos privilegiados de la sociedad como la Iglesia y la nobleza representada en el Rey, los príncipes y señores feudales quienes desde sus respectivas jurisdicciones ejercen controles sociales, políticos, jurídicos y morales estrictos para el mantenimiento tanto de la defensa de sus intereses como del orden establecido practicados dentro de un sistema heterogéneo de coerción en el que se mezclan distintas autoridades, jurisdicciones y derechos que utilizan sus competencias penales para imponer y hacer avanzar sus propios intereses de control y dominio frente a otros agentes de la violencia jurídica (Raphael, 2008: 129, Salcedo Picón, 2004), disputándose el ejercicio del control, el orden y la dominación social y política.

Según Contreras Gay (1994) hasta antes de que los regímenes europeos absolutistas asumieran el ejercicio de la seguridad pública como función exclusiva de la autoridad monárquica, el mantenimiento del orden y la seguridad dependieron en su mayor parte de las iniciativas particulares de cada comunidad o municipio por lo que debido a esta particularidad, los mecanismos de seguridad y orden público se caracterizaron por su variedad, debilidad, descentralización y limitaciones. En España, por ejemplo, los gobiernos y las comunidades locales lideraron las iniciativas para combatir los focos de criminalidad, siendo las autoridades municipales, las milicias locales y las Hermandades las que llevaron a cabo acciones de control y represión de los delitos en el ámbito rural, y las justicias locales con los alguaciles en el ámbito urbano. Al contrario de España, en Francia ya existían desde el año 1516 los *Prévôts des Maréchaux* que eran cuerpos con características policiales con competencias para la lucha contra bandidos y salteadores de caminos instaurados por ordenanza real.

Esta jurisdicción municipal y descentralizada de la función de la seguridad y el orden público se transforma a medida que avanza el proceso de centralización político-administrativo de las monarquías en una función exclusiva de las autoridades reales que empiezan a asumir las distintas competencias municipales en materia de gobierno, justicia y policía ante los problemas planteados por la abundante conflictividad social interna consecuencia del aumento de pobres y criminales (Ruiz y Corrales, 2004) haciendo que el mantenimiento de la seguridad y todas las cuestiones de orden social público recayeran directamente sobre el aparato de gobierno centralizado del Estado absolutista que asume un sentido de la seguridad que tiene que ver más con la autopreservación política y territorial en consonancia con la línea de la seguridad defensiva

del Estado y de la autoridad, que con la protección de la sociedad civil ante los distintos problemas de criminalidad de la época.

En este sentido, las funciones de orden y de seguridad pública a inicios de la edad moderna son captadas por el poder regio e institucionalizadas a través de una compleja red burocrática de instituciones y funcionarios que en representación del monarca ejercen funciones públicas de naturaleza tanto administrativa como policial que tienen como fin el mantenimiento del control, el orden y la paz social en las nuevas naciones europeas.

C) La seguridad en el marco de los Estados de Derecho.

El desarrollo de la corriente humanitarista del siglo XVIII, y las revoluciones liberales en Europa y Estados Unidos pondrán a disposición del individuo unos derechos naturales inalienables que deberán ser reconocidos, protegidos y garantizados por el Estado, en un ejercicio de democratización de los derechos individuales frente a los derechos estamentales. En este nuevo marco del Estado liberal y de Derecho del siglo XIX, en el que los ciudadanos son sujeto de derecho, la seguridad se sitúa en una nueva perspectiva humanística que le confiere al ser humano un lugar central en el marco de la política de seguridad del Estado, al menos desde sus postulados constitucionales, pues a partir de aquí será el Estado el responsable de garantizar esos derechos individuales que le otorgaran al individuo, en grado general, cierta protección y seguridad frente a los excesos del poder gubernamental.

La interpretación de la seguridad en este nuevo orden liberal de derecho está estrechamente vinculada al surgimiento de la idea de libertad, entendida como despliegue de las libertades individuales y de los derechos fundamentales plasmadas en las distintas Constituciones Políticas en las que el reconocimiento y la garantía de tales derechos y libertades por parte del Estado vienen a ser requisitos fundamentales para la seguridad efectiva de las personas, reflejándose estos preceptos en la propia función renovada de la policía pues tal como manifiestan Domínguez y Virgili (2000, 230, cit. en Acosta Gallo, 2005) si en el Estado autoritario la policía garantizaba el orden social establecido, en el Estado democrático su misión cambia, pues ha de garantizar el sistema social desde la óptica del ciudadano y de la protección de sus derechos y libertades.

En términos conceptuales la seguridad se manifiesta a través de la idea original de orden público que emana de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de

1789 en el marco de la Revolución Francesa¹⁸. En esta declaración la idea de la seguridad se encuentra sujeta a dos postulados básicos: la libertad y el orden público.

“La libertad consiste en poder hacer todo lo que no sea perjudicial al otro. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otro límite que aquellos que aseguren a los otros miembros de la sociedad el disfrute de estos mismos derechos; estos límites solo pueden estar determinados por la ley” (Artículo 4).

“Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso las religiosas, siempre y cuando su manifestación no altere el orden público establecido por la ley” (Artículo 9).

Según Brodat i Jubert (2002), la relación entre estos dos preceptos lleva a formular el concepto de orden público como la garantía y límite de la libertad y, como esta, consiste en que nadie puede hacer nada que sea perjudicial a los demás, quedando los preceptos de libertad y seguridad unidos en una relación de dependencia mutua en la que sin seguridad no puede haber libertad en el sentido del libre ejercicio de los derechos y libertades del ciudadano, y sin libertad, no puede haber una auténtica seguridad, pues esta es necesaria para diferenciar la seguridad en un Estado democrático, de la seguridad en los regímenes autoritarios.

Sin embargo, la inclusión de los postulados de libertad y garantía de derechos individuales en los distintos ordenamientos constitucionales de los países europeos y latinoamericanos no significó en la práctica el desarrollo de una concepción de la seguridad basada en la defensa de estos principios. Al contrario, durante el siglo XX los distintos gobiernos en la región latinoamericana se caracterizaron por un histórico desgobierno de la seguridad en el que la seguridad fue concebida como un tema estrictamente policial que se redujo a la aplicación de técnicas policivas reactivas de comportamientos ilegales (LAC SURF: PNUD, 2005).

¹⁸ Para GODICHEAU (2013) el orden público es un concepto central de la concepción moderna del Estado. El nacimiento del orden público como categoría política y jurídica es contemporáneo a una intensificación del uso del vocablo “anarquía”, cuyo uso se dispara desde el comienzo de la Revolución francesa, http://historiapolitica.com/datos/justicia%20menor_godicheau.pdf

Para Carrión M. (2009, 10) en los países latinoamericanos, la defensa del orden público¹⁹ se relaciona con la defensa frente a las amenazas del enemigo interno que a su vez se distingue por tener un marco institucional nacional con características represivas expresadas a través de instituciones como la Policía, la Justicia y la Cárcel, fijándose con ello una visión de “seguridad pública” basada en la defensa del orden público. En este sentido, aunque se reconocía la protección de los derechos y las libertades individuales en los ordenamientos jurídicos, el ejercicio de la seguridad por parte de los Estados y gobiernos recayó fundamentalmente en la utilización de los medios estatales regulares de coerción y represión (el sistema de justicia penal) de la violencia tanto social como política, otorgándole a la seguridad una visión regional enfocada no en las personas y sus derechos, sino en la protección del Estado y de los gobiernos autoritarios en ejercicio, reflejado principalmente en el rol de las Policías de la región que constituyeron un eslabón importante en la lucha antsubversiva, bajo la bandera de una Doctrina de la Seguridad Nacional que ocupó casi toda América Latina (Malarino, 2003: 580), particularmente a partir de la segunda mitad del siglo XX.

2. LA SEGURIDAD EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO: HACIA EL ENFOQUE DE SEGURIDAD CIUDADANA EN CENTROAMÉRICA.

A) Modelos tradicionales y emergentes de la seguridad.

Los referentes usuales en el contexto latinoamericano del enfoque de Seguridad Ciudadana se concentran dentro del proceso histórico experimentado en la región durante la segunda mitad del siglo XX. En este período surgen diversos planteamientos en torno a la seguridad que conducirán, en un primer momento, al desarrollo y consolidación de una concepción de la seguridad restrictiva que coloca al Estado como sujeto primordial de la seguridad, lo que significó en la práctica anteponer los intereses de las autoridades y de los gobiernos cívico-militares por encima de los derechos y las libertades individuales, pero que, a finales de este siglo, se enfrenta al surgimiento de nuevos planteamientos que propondrán enfoques inclusivos en los cuales más que garantizar la

¹⁹ PEGORARO (2011, 13) considera que el control social punitivo en los países occidentales en el siglo XIX y en gran parte del XX se fundaba en la necesidad de neutralizar el conflicto entre capital y trabajo y en disciplinar a la clase obrera, lo que requirió el ejercicio por parte de los gobiernos de diversas formas de control que tendían a integrar cultural e ideológicamente a la clase obrera a la que se le consideraba como peligrosa para la subsistencia del capitalismo.

seguridad nacional desde la perspectiva doctrinaria en boga, se plantea la necesidad de otorgar un carácter fundamental y prioritario al ser humano y sus derechos en su forma individual y colectiva (Rodríguez-Rodríguez, 2012: 22), quedando reflejadas dichas características en las nuevas concepciones de la seguridad de finales de siglo.

El contexto latinoamericano no escapa a esta realidad, más aun teniendo en cuenta que la gran mayoría de los países de América Latina adoptaron en un determinado momento concepciones específicas de la seguridad apegadas en su mayor parte a estos planteamientos estatistas en el marco de una confrontación político-social entre los gobiernos autoritarios y los distintos movimientos contestatarios que tras su finalización abren paso a nuevos planteamientos que cambiarían la forma tradicional de interpretar la seguridad. Es dentro de este marco histórico regional en el que operan estos planteamientos sobre seguridad identificamos los puntos de referencia y los antecedentes más usuales de la seguridad ciudadana en el contexto latinoamericano.

B) El modelo de Seguridad Nacional en Centroamérica.

En la región centroamericana de finales del siglo XX, la noción de seguridad estuvo fuertemente determinada por diversas circunstancias como la influencia del conflicto Este-Oeste y el principio de amenaza exterior, el desarrollo del pensamiento geopolítico de las escuelas militares suramericanas, el ascenso de gobiernos militares, y el surgimiento de movimientos revolucionarios comunistas que se enfrentaron a tales gobiernos desencadenando guerras civiles en un contexto caracterizado por una política de seguridad enfocada en objetivos tanto externos como internos.

Durante la Guerra Fría, la amenaza exterior causada por el bloque comunista impulsó el desarrollo de modelos hemisféricos de defensa en los que se aplicó el concepto de Seguridad Nacional (Carvajal Martínez, 2008: 69) en el marco de una estrategia regional enfocada principalmente en la contención del comunismo. Este enfoque de seguridad también llamado securitario o militarista “se caracteriza por darle prioridad a la seguridad del Estado y de las instituciones, llegando incluso a sacrificar los derechos y libertades de los ciudadanos” (Angarita Cañas, 2010: 35). Para este autor, la principal manifestación de este enfoque es la Doctrina de la Seguridad Nacional que fue ampliamente difundida en el marco de la Guerra fría, llegando a concretarse en una política de defensa común bajo acuerdos continentales como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

(TIAR) por el cual los países miembros se comprometían a la defensa común en caso de un ataque extranjero a cualquiera de ellos.

Según Angarita Cañas (2010, 35):

"La DSN partía del supuesto de la existencia de un enemigo externo, real o potencial, al cual había que destruir y cuya tarea correspondía a las Fuerzas Armadas, mientras que el combate a los enemigos de orden interno era tarea que debían asumir las fuerzas policiales, las que actuaban conjuntamente bajo el propósito común de defensa del Estado" (Bustos, 1990: 12-13, cit. en Angarita Cañas, 2010: 36)

Según Urgell García (2007, 145):

"En Centroamérica, la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional partió de tres premisas fundamentales. La primera es que las manifestaciones de disconformidad con el statu quo político y económico (no necesariamente expresadas a través de la lucha armada) suponían una amenaza directa para la continuidad y la estabilidad del Estado, de tal modo que automáticamente constituían un problema de seguridad nacional. La segunda es la lectura "Este-Oeste" de los conflictos centroamericanos y su cooptación (y alimentación) por parte de la confrontación bipolar geoestratégica de la Guerra fría, que a su vez institucionalizó la "contención del comunismo" y la lucha contra el enemigo interno. La tercera premisa, de tipo más estratégico, era el convencimiento de que la mejor opción para atajar dichas amenazas era la acción militar, lo que de algún modo implicaba actuar únicamente sobre las consecuencias y no sobre las causas de los problemas".

En los países centroamericanos, núcleo duro de la influencia ideológica, donde tuvieron lugar los enfrentamientos más cruentos entre los gobiernos militares y las guerrillas comunistas, los militares habían asumido el poder desde la década del sesenta²⁰, sin embargo, serán los gobiernos militares de las décadas posteriores los que en medio de los conflictos con los movimientos sociales y de insurgencia los que le darán un giro al modelo de seguridad nacional de defensa continental incorporando la amenaza interna a

²⁰ Panamá, será el primer país centroamericano en experimentar el ascenso de un gobierno militar por medio de un golpe de Estado militar dado por el Coronel Omar Torrijos el 11 de octubre de 1968.

sus estrategias de defensa, algo que se hizo "complementando la estrategia de guerra total y peligro hemisférico con la estrategia de guerra limitada y la emergencia del peligro interno, incorporando la población civil como un objetivo militar" (Rosenmann, 2013: 56).

Otros autores también manifiestan la importancia de la política de seguridad con respecto al enemigo interno. Así, para Carrión M. (2009, 13) "la seguridad pública tenía como objetivo mantener el orden público del Estado y su política estaba dirigida hacia la eliminación de las amenazas que generaban el llamado enemigo interno". En este sentido, una vez asociado el enemigo interno principalmente a los movimientos revolucionarios de tendencia comunista llegarán a ser considerados como la principal amenaza para el Estado y como un problema para la seguridad nacional.

La contención del enemigo interno como objetivo del modelo de seguridad nacional centroamericano servirá para justificar la violencia de los gobiernos militares contra los enemigos del Estado, apoyándose en una creencia cerrada de defensa del orden político-militar que tuvo como marco de actuación la Doctrina de la Seguridad Nacional. Este "cuerpo doctrinario en materia de seguridad y defensa" (Ugarte, 2001: 45-46) redefinido por el pensamiento geopolítico latinoamericano de la Escuela Superior de Guerra de Brasil (Rosenmann, 2013: 139) y extendido luego al resto de América Latina será el instrumento jurídico-político utilizado por los gobiernos militares para excusar la violencia del Estado contra todo aquello que considerasen una amenaza para la seguridad pública. Según Warren (1999, cit. en Pontón y Santillán, 2008: 9) la doctrina de Seguridad Nacional en América Latina dotó de un marco legal a las políticas de seguridad, permitiendo bajo esta fórmula que la Policía y las Fuerzas Armadas violaran los derechos humanos de las personas con total impunidad. Con la Doctrina de la Seguridad Nacional, pensada en primer lugar para contener la amenaza de una potencia externa, pero que adquiere luego resonancia a lo interno de los países centroamericanos al desatarse los conflictos entre el gobierno y los movimientos revolucionarios, los regímenes militares ponen en práctica una concepción de la seguridad basada en la defensa de los sistemas de gobierno militar aplicada sobre la base de una estrategia de Seguridad Nacional.

Las consecuencias de la adopción del enfoque de la Seguridad Nacional por parte de los regímenes militares impacta a las sociedades centroamericanas de dos formas con respecto a la seguridad: Por un lado, el concepto de seguridad se vuelve cerrado y especializado, en el sentido de que no admite interpretaciones distintas a los objetivos de

seguridad nacional y porque el concepto se apoya además en la Doctrina de la Seguridad Nacional que sustenta la estrategia para eliminar a grupos que defienden visiones distintas de desarrollo. Por otro lado, la aplicación de este enfoque generó sistemas de gobierno opresores sobre el conjunto de las sociedades centroamericanas ya que "utilizaron medios como la tortura, la desaparición forzada, la eliminación selectiva, la clausura de partidos políticos, masacres y la violencia sexual, entre otras, ocasionando con ello innumerables violaciones a los derechos humanos" (Carvajal Martínez, 2008: 69-70).

Diferentes circunstancias tanto en el plano externo que tienen que ver con la posible transformación de Centroamérica en una zona de influencia soviética en el marco de la Guerra Fría, como en el plano interno en el que la ausencia de sistemas democráticos y Estados de Derecho empeorados con el auge de las guerras civiles, motivaron la aparición y consolidación de esquemas de seguridad desarrollados a partir de doctrinas militares planteadas en términos de defensa nacional "se tradujeron en profundas modificaciones orgánico-funcionales tanto en materia de defensa nacional como de seguridad interior, afectando a las fuerzas armadas, fuerzas de seguridad e instituciones policiales" (Ugarte, 2001: 30) que a su vez, tuvieron como objetivo fundamental la continuación y permanencia de los "Estados de Seguridad Nacional"²¹.

C) Los modelos emergentes de seguridad.

En Centroamérica se observa una cierta complejidad con respecto a los nuevos modelos de seguridad que reemplazan al modelo de Seguridad Nacional de los regímenes militares. A simple vista, el análisis de los nuevos esquemas de seguridad presenta una confusa interposición que dificulta la comprensión de su aplicabilidad en la región. Esto es así porque en Centroamérica convergen simultáneamente dos enfoques de seguridad emergentes: uno con pretensiones globales impulsado desde la Organización de las Naciones Unidas, y otro con un enfoque subregional que se desarrolla en medio del proceso de democratización centroamericano que como consecuencia de tal convergencia llegan a plantear principios y objetivos similares en sus postulados, aunque se desarrollan en contextos separados.

²¹ Descripción utilizada por COMBLIN, J., (1979).

a) La Convergencia de los modelos de Seguridad Democrática y Seguridad Humana en Centroamérica.

El surgimiento de una pluralidad de factores de distinto carácter y procedencia a lo largo de las últimas décadas han trocado las bases tradicionales de la perspectiva analítica de la seguridad. Esto ha significado en la práctica y en la teoría el desarrollo a nivel internacional de "dos visiones distintas, o al menos complementarias de la seguridad: la tradicional, centrada en los estudios estratégicos de carácter militar, y la extensa, que adopta una perspectiva más multidisciplinar, incluyendo en el concepto de seguridad objetos como la salud, el medio ambiente, el urbanismo o la paz social" (Acosta Gallo, 2005: 7).

Estos factores que generalmente coinciden con la finalización del conflicto bipolar y que distintos autores identifican con los procesos de globalización, con los cambios en el carácter y la naturaleza de los conflictos, con el surgimiento de nuevas amenazas nacionales y transnacionales así como de riesgos globales, y con la aparición de nuevos actores en la escena internacional, propician el desarrollo de nuevas perspectivas de seguridad enmarcados en "enfoques más globales y multidimensionales" (Mesa, 2006: 1) que vienen a reconocer componentes que tradicionalmente no formaban parte de los planteamientos de seguridad. En esta misma línea de pensamiento se mantienen otros autores como Pérez de Armiño (2013, 26-27) quien coincide en señalar que la aparición del paradigma de Seguridad Humana también se relaciona con los diversos procesos de cambio que surgen principalmente a partir de los años ochenta y que provocan una reformulación del concepto tradicional estatocéntrico de seguridad. Según este autor, son fundamentales en el desarrollo de esta perspectiva de seguridad diversos aspectos venidos en el plano internacional como los vínculos globales de interdependencia, la instauración del orden liberal de posguerra fría y del pensamiento liberal con la revalorización del individuo y sus derechos cívico-políticos en la esfera internacional, el surgimiento de las nuevas amenazas (medioambientales, sanitarias, sociales, etc.), el fin de la Guerra Fría y la superación de sus principios estratégicos de disuasión nuclear y, por último, la aparición de enfoques teóricos pos positivistas y estudios críticos de seguridad que formulan una profunda crítica teórica al concepto tradicional de seguridad y a su utilización al servicio de las relaciones de poder existente.

En el marco de este nuevo contexto internacional de posguerra fría "estos cambios fueron haciendo insostenible e insuficiente la idea tradicional de seguridad, pues los nuevos desafíos no cabían bajo su marco de acción" (Rojas Aravena y Álvarez Marín, 2010: 5) propiciando de esta manera el desarrollo de estas nuevas perspectivas. Según ellos, el concepto de Seguridad Humana que forma parte de estas nuevas perspectivas en el campo de la seguridad surge como respuesta a tales cambios y desafíos en dicho período.

El contexto centroamericano de los años ochenta y noventa representó una gran oportunidad para la introducción de estos nuevos paradigmas de seguridad, aunque siguiendo a Pérez de Armiño (2013) el reconocimiento de los nuevos paradigmas de seguridad que emergen en la región centroamericana se desarrollan en el marco de un proceso de cambios que se relaciona directamente con las transformaciones que se vienen dando tanto a nivel internacional como regional desde finales del siglo XX. Así, según este autor a nivel internacional "ya desde la Guerra Fría²² , pero sobre todo al concluir esta, se venían formulando serios desafíos al paradigma tradicional de la seguridad concebida en clave estatocéntrica y militar" que fueron permitiendo la reformulación de los esquemas de defensa que caracterizaron el enfrentamiento bipolar, mientras que, a nivel subregional, la transición en Centroamérica, propiciada por un "proceso multidimensional de pacificación, democratización e integración regional" (Urgell García, 2007: 144) impulsa sus propios cambios en la concepción y las prácticas de seguridad llevando a la adopción de un nuevo modelo de seguridad subregional a partir de 1995.

En este sentido, en la región centroamericana, los eventos que impulsan la formación de una visión diferente con respecto a la seguridad tradicional hay que enmarcarlos dentro de dos tendencias complementarias que se desarrollan de forma simultánea. Por un lado, el desarrollo regional de distintos mecanismos de negociación, mediación e integración surgidos desde la década del ochenta que tuvieron como objetivo la finalización de los conflictos y el impulso de procesos de democratización e integración que sirvieron, entre otras cosas, como plataforma teórica para la conformación de un nuevo modelo de

²² La mayoría de los autores consultados coinciden en afirmar que el punto de inflexión en la redefinición de las concepciones sobre seguridad se da a partir del final de la Guerra Fría (Mesa, 2006, Urgell García, 2007, Carvajal Martínez, 2008, Rojas Aravena y Álvarez Marín, 2010, Pérez de Armiño y Mendia Azkue, 2013).

seguridad en la subregión²³ y, por otro lado, las influencias provenientes de las nuevas concepciones sobre desarrollo y seguridad humana que tomaban fuerza en organismos especializados de Naciones Unidas como el PNUD.

Bajo estas circunstancias, el modelo teórico de seguridad que surge en Centroamérica después de finalizados los conflictos revolucionarios reflejara las características de esta doble influencia proveniente tanto del propio proceso "multidimensional de pacificación, democratización e integración regional" (Urgell García, 2007: 144), así como de las nuevas concepciones sobre seguridad y desarrollo planteadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que quedaran plasmadas en el Tratado Marco de Seguridad Democrática que institucionaliza el nuevo modelo de seguridad y por el cual se adopta una perspectiva integracionista y transnacional para el abordaje de los problemas de la región.

La perspectiva de seguridad subregional o Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, se enmarca dentro de la concepción regional que se acuerda en el Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995. Sin embargo, según Urgell García (2007) ya desde la firma en 1991 del Protocolo de Tegucigalpa había un interés por dotarse de un nuevo modelo de seguridad en la región. En efecto, en este Protocolo en el que se instituye un Sistema de Integración Centroamericana (Artículo 1: Naturaleza, propósitos, principios y fines) se aprecia el interés regional por "concretar un nuevo modelo de seguridad regional" (Artículo 3, b) y por garantizar "la tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos" (Artículo 4, a), aspectos que serán considerados de forma fundamental en el Tratado Marco de Seguridad Democrática.

En términos generales, el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática viene a marcar una línea de ruptura definitiva entre los anteriores modelos y concepciones de seguridad basados en la Doctrina de Seguridad Nacional y la implementación de otra perspectiva de seguridad que incorpora y privilegia elementos que habían sido desestimados en el pasado volviéndose imprescindibles en esta nueva concepción, por lo que el aspecto más destacado que presenta este modelo es la superación de la contradicción del modelo estatal-nacional de seguridad y su reemplazo por otro modelo

²³ Entre los mecanismos destacan: la creación del Grupo de Contadora (1983), el surgimiento del Parlamento Centroamericano (1987), Los Acuerdos de Esquipulas I y II (1986 y 1987), la firma del Protocolo de Tegucigalpa (1991), y la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), etc.

de seguridad centrado en las personas y en el conjunto de elementos necesarios para su desarrollo.

Es por eso que la seguridad que plantea este modelo se basa en una concepción integral e indivisible que exige que los problemas de seguridad humana (concepto que toma de las propuestas del PNUD) se resuelvan a través de una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas (Título II, a), visión en la que "el respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades (Artículo 10, b. Título II) son fundamentales en esta nueva concepción de la seguridad centrada en las personas.

3. EL PROBLEMA DE INSEGURIDAD CIUDADANA EN PANAMÁ: DE LA INSEGURIDAD DURANTE EL RÉGIMEN MILITAR, A LA INSEGURIDAD EN LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS.

A) Introducción: Del carácter dependiente de la seguridad y el orden público al surgimiento de los gobiernos militares.

El tema de la seguridad desde sus dimensiones nacional y pública representa para Panamá más que para cualquier país de Latinoamérica un problema particularmente especial debido a las circunstancias histórico-geográficas que han moldeado los asuntos de seguridad del Estado panameño durante toda su historia republicana y pre-republicana. Es así que, desde las áreas político y estratégico, los asuntos tanto de la seguridad nacional como los de la seguridad pública a lo largo de este período se han venido configurando en base a nuestra especial relación con los Estados Unidos de América desde el siglo XIX como consecuencia de nuestra condición geográfica transitista y el desarrollo de intereses económicos norteamericanos en tierras panameñas, pero que, particularmente toman especial importancia a partir de la construcción y administración del Canal de Panamá por parte del gobierno de los Estados Unidos.

En efecto, la construcción y dominio del Canal por los norteamericanos a principios del siglo XX ha representado para Panamá una difícil y traumática subordinación a los intereses particulares de la potencia que se refleja no únicamente en los asuntos de seguridad que se desprenden de la protección y defensa del Canal Interoceánico, sino también en la injerencia de las distintas administraciones norteamericanas en los

acontecimientos políticos y sociales que han tenido lugar en este país desde antes del período republicano²⁴, ya que desde mediados del siglo XIX y durante buena parte del siglo siguiente se desarrolló una relación conflictiva entre panameños y norteamericanos civiles y militares que transitaban por el istmo con destino a la costa este de los Estados Unidos lo que produjo en muchas ocasiones conflictos entre nacionales y extranjeros por diferentes circunstancias que terminaban en manifestaciones de desorden y confrontación pública, con lo que ya durante las primeras décadas del período republicano los asuntos en torno a la seguridad y el orden público no estaban asentados en problemas importantes de delincuencia y criminalidad social, sino que, antes bien, el problema de la seguridad estuvo asociado a las manifestaciones de violencia política entre las distintas facciones en pugna por el poder político, a las revueltas y manifestaciones sociales de corte popular, y a los incidentes cotidianos y riñas entre nacionales y extranjeros producto de la condición de tránsito del territorio panameño.

En este sentido, históricamente los asuntos de la seguridad panameña han padecido las consecuencias en primer lugar de una posición geográfica estratégica que despertó desde el siglo XIX el interés norteamericano en la instauración de infraestructuras de comunicación interoceánicas que facilitaran la comunicación este-oeste del territorio norteamericano y, en segundo lugar, la construcción, administración, protección y defensa del Canal de Panamá luego de la imposibilidad de los franceses. Es así que a partir del reinicio de la obra las relaciones contractuales en torno a los asuntos del Canal entre los dos países se desarrollan bajo un esquema de seguridad de carácter proteccionista que permitió un intervencionismo político y militar-policial norteamericano en los asuntos internos de Panamá que marco el carácter de la seguridad interna desde los inicios de la república y que estuvo amparado legalmente por medio del

²⁴ Según ANTONY (1991: pp. 37-38) entre 1865 a 1903, período de unión a Colombia, Estados Unidos intervino en Panamá en 3 ocasiones, tres de ellas armadas de Derecho, solicitadas por las clases gobernantes; 13 diplomáticas de hecho; y en 17 ocasiones fueron armadas de hecho. Revista Tareas N° 77 enero-abril, Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA).

Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903 y la Constitución Política de la República de Panamá de 1904²⁵.

Ambos documentos legalizan por un lado el esquema de seguridad proteccionista del gobierno de los Estados Unidos sobre el territorio de la reciente República de Panamá bajo el supuesto de la defensa y protección del Canal y sus zonas adyacentes, y a su vez, mantienen los asuntos de la seguridad pública panameña durante buena parte del siglo XX bajo una especie de derecho delegado que se caracteriza por una alta dependencia de las autoridades nacionales de la fuerza policial-militar norteamericana y por la falta de control y autonomía en la gestión y el mantenimiento de la seguridad y el orden público por parte de los organismos de seguridad nacionales durante el desarrollo de situaciones sociales y políticas conflictivas, situación que produjo en muchas ocasiones intervenciones de facto o solicitadas de tipo policial y militar en las principales ciudades terminales de Panamá por parte de los destacamentos militares norteamericanos situados en la Zona del Canal, por lo que tal como afirma Hassan Polo (1985, 28) “el papel coercitivo de la época lo constituía exclusivamente el ejército norteamericano ya que la policía nacional, con las pocas unidades con que contaba, era incapaz de ejercerlo”.

Esta alta dependencia y subordinación de los primeros gobiernos panameños hacia la fuerza policial-militar norteamericana para la resolución de los problemas de orden público fue disminuyendo a partir de 1930 como consecuencia de la primera revisión del tratado de 1903 y la puesta en práctica de la política del Buen Vecino del presidente Roosevelt de los Estados Unidos (Camacho, 2000) que en Panamá significó la adopción

²⁵El Tratado Hay -Bunau Varilla establece lo siguiente:

ARTÍCULO I: Los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá.

ARTÍCULO VII: ...La República de Panamá conviene en que las ciudades de Panamá y Colón cumplirán, a perpetuidad, los reglamentos de carácter preventivo o curativo dictados por los Estados Unidos y en caso de que el Gobierno de Panamá no pudiese hacer efectivo o faltare a su obligación de hacer efectivo el cumplimiento de dichos reglamentos sanitarios de los Estados Unidos por las ciudades de Panamá y Colón, la República de Panamá concede a los Estados Unidos el derecho y autoridad de hacerlos efectivos. El mismo derecho y autoridad se concede a los Estados Unidos para el mantenimiento del orden público en las ciudades de Panamá y Colón y en los territorios y bahías adyacentes, en caso de que la República de Panamá, a juicio de los Estados Unidos, no estuviera en capacidad de mantenerlo.

ARTÍCULO XXIII: Si en cualquier tiempo fuere necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del Canal o de las naves que lo usen, o de los Ferrocarriles y obras auxiliares, los Estados Unidos tendrán derecho, en todo tiempo y a su juicio, para usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y establecer fortificaciones con ese objeto.

El Artículo 136 de la Constitución de 1904 establece que: “El Gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir en cualquier punto de la República de Panamá para restablecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido turbado, en el caso de que por virtud del tratado o concesión aquella nación asumiere o hubiere asumido la obligación de garantizar la independencia y soberanía de esta república”.

del Tratado Arias-Roosevelt de 1936 por medio del cual se subrogan las cláusulas que permitían legalmente el intervencionismo norteamericano en el territorio de jurisdicción panameña para garantizar la independencia y mantener el orden público²⁶. Con esto, “oficialmente se renunció al intervencionismo de las autoridades de la Zona del Canal o del Departamento de Estado en los asuntos internos de la Republica” (Araúz y Pizzurno, 1996: 219).

A partir de la década del treinta se desarrolla una nueva relación con los Estados Unidos en materia de seguridad pública y seguridad nacional como resultado del Tratado Arias-Roosevelt, y también se fortalece la institución policial panameña al mando del Coronel Manuel Pino Raphael lo que permitió que la Fuerza Pública adquiriera a partir de esta década y las siguientes una amplia capacidad de represión y de sostenimiento del orden público (Pereira, 1979, cit. en Hassan Polo, 1985: 31), situación que logro consolidarse luego con la dirección del instituto armado por parte del Capitán José Antonio Remón Cantera. Es así que, a partir de esa década el Estado panameño a través de su Policía Nacional comienza a tener una autonomía o un control más directo de los asuntos relacionados con el orden público o la seguridad pública en las principales ciudades superando la dependencia en materia de protección policial de décadas anteriores, situación que se expandiría décadas más tarde con “la creación de nuevas estructuras organizativas regionales que transformarían la Policía Nacional en un cuerpo militarizado caracterizado por el incremento de sus unidades y equipos, y por su control a nivel nacional” (Camacho, 2000).

El ascenso de los militares en octubre de 1968 le imprime a la seguridad pública una nueva caracterización basada en una dualidad que se expresa en una doble inseguridad ya que por un lado, a partir de este período aumenta la delincuencia común con respecto a las décadas anteriores²⁷, por lo que la población vive más intensamente el temor al crimen y a la violencia callejera, y por otro lado, la acentuación de la arbitrariedad de las autoridades militares que deriva en formas cada vez más autoritarias de control político (Correa G. et al., 2001: 166-169).

²⁶ Artículos I y VI del Tratado General de Amistad y Cooperación (Arias-Roosevelt) de 2 de marzo de 1936.

²⁷ Según CORREA G. ET AL., (2001: 170) la tasa de homicidios que es la variable sustitutiva que se usa para definir crimen y violencia, se multiplica por cinco en Panamá entre fines de la década de los setenta a principios de la década de los ochenta, y entre fines de la década de los ochenta a principios de la década de los noventa.

En efecto, durante el período de gobierno militar (1968-1989) el problema de seguridad en Panamá se encuadra dentro del modelo latinoamericano de Seguridad Nacional que busca mantener un control sobre las fuerzas sociales y políticas contestatarias del régimen militar aunque basado en un principio, a diferencia del resto de otras experiencias latinoamericanas en “un método directo-sin intermediación-de comunicación directa con las bases de la sociedad con lo cual el régimen logra mantener un control sobre los delitos comunes y organizados” (Vásquez Chambonnet y Toro Lozano, 2010) y en el que además, se desarrollan mecanismos de participación ciudadana para la distribución del poder político hasta 1982²⁸.

Con la creación de las Fuerzas de Defensa (FF.DD) en 1983 y el ascenso del General Manuel A. Noriega el carácter político de la seguridad se radicaliza al concentrarse todas las funciones militares y policiales en el organismo militar lo que permite el desarrollo de formas de control político severas hasta diciembre de 1989, aunque en el plano social se observan aumentos en los delitos reflejados en la importancia proporcional de los homicidios dentro de las causas externas de muerte que ascienden del 5 por ciento a comienzos de los ochenta, al 15 por ciento en 1990 (Correa G. et al., 2001: 170) con lo cual se observa que ya desde la década del ochenta la inseguridad ciudadana desde la perspectiva delictiva comenzaba a tomar importancia como problema social en Panamá.

B) La situación del problema de inseguridad ciudadana en los primeros gobiernos del período pos-dictadura: 1990-2004.

La invasión militar norteamericana de diciembre de 1989 dejó consecuencias claras para el problema de la seguridad pública panameña ya que impactó sobre aspectos importantes que gravitan en torno a los problemas de seguridad a nivel nacional. En este contexto, se destruye totalmente una sección de la ciudad capital (Corregimiento de El Chorrillo), lo que dejó consecuencias en el plano social agudizando la pobreza y marginación de un sector de la ciudad que tradicionalmente ha reflejado tasas elevadas de delincuencia; desintegra la estructura policial-militar nacional, con lo que el Estado permanece durante un período de tiempo sin una estructura policial lo suficientemente arraigada que hiciera frente a los problemas de saqueos y vandalismos masivos que se desarrollaron luego de

²⁸ Según CORREA G. ET AL. (2001: 189.190) se desarrollan las Asambleas de Representantes de Corregimiento, Juntas Comunales y Asentamientos Campesinos, etc.

la invasión; se desarrolla un mercado ilegal de armas pertenecientes a las Fuerzas de Defensa que quedan al alcance de cualquier ciudadano con lo que el problema del delito con arma de fuego experimenta un desarrollo sustancial a partir de este evento; genera en la ciudadanía panameña un sentimiento de irrespeto y desconfianza hacia la institución policial nacional como consecuencia del pasado siniestro del régimen militar y de su fácil derrota frente al Ejército norteamericano que se hará manifiesto durante los primeros gobiernos de la década de los noventa, etc.

Con el retorno de los gobiernos democráticos, el problema de la seguridad pública se desprende de su carácter de control político una vez desintegradas las Fuerzas de Defensa con la caída del General Noriega, sin embargo, se agrava el problema delictivo y de inseguridad ciudadana durante los primeros gobiernos pos-autoritarios de la década del noventa y principios del 2000²⁹.

Las estadísticas de este período (1990-2004), mostradas en la Tabla N° 1.1, que abarcan los tres primeros gobiernos democráticos reflejan una tendencia al alza muy leve con algunas variaciones anuales en los delitos de homicidio. Los hurtos durante el período de Endara-Galimani comienzan con altos valores, aunque decrecen de forma significativa al final de su mandato para volver a mostrar un incremento significativo en el gobierno de Pérez-Balladares de acuerdo a la estadística disponible de los últimos años de su mandato, tendencia que se mantiene al alza en el período de Moscoso. A partir del primer año de gobierno de Endara, tal como muestra el Gráfico N° 1.1, el delito de robo refleja en promedio una tendencia a la baja que se mantiene con Pérez- Balladares para volver a ascender progresivamente en el período de Moscoso. Por su parte, el robo con arma se mantiene estable en los dos primeros períodos de gobierno con algunas variaciones menores, para luego mostrar un incremento significativo en los primeros años del período de Moscoso.

²⁹ Según CASTRO (2006, 11-12), el crimen organizado, el tráfico de armas y el narcotráfico no había alcanzado el nivel de colusión o integración con bandas locales organizadas sino hasta la segunda mitad de la década del noventa a partir de la cual el problema empezaría a alcanzar niveles alarmantes de violencia.

Tabla N° 1.1

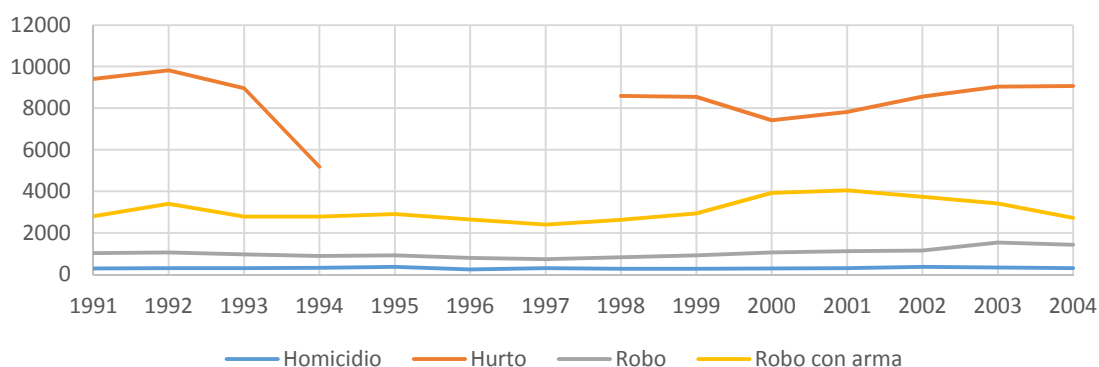
Estadísticas de delitos en el período 1991 - 2004

Período de Gobierno	Endara-Galimani				Pérez-Balladares					Moscoso				
Delitos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Homicidio	294	311	308	323	377	248	315	281	285	299	306	380	338	310
Hurto	9400	9829	8965	5189	—	—	—	8597	8540	7419	7816	8554	9044	9064
Robo	1030	1066	968	905	921	807	740	836	921	1072	1135	1155	1544	1432
Robo con arma	2803	3405	2793	2795	2914	2646	2404	2640	2945	3924	4048	3750	3416	2729

Fuente: Elaboración propia en base a informes del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC).

Gráfico N° 1.1

Incidentes Polícivos Registrados en la República de Panamá, por año de ocurrencia, según tipo de delito: 1991-2004.



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC). Informe: 20 años brindando estadísticas criminales 1991-2010.

Según Correa G. et al. (2001, 174-175), la tendencia en el crecimiento del problema de la criminalidad y por tanto de la inseguridad ciudadana se observa en el desarrollo evolutivo que muestran algunos delitos como por ejemplo el delito de homicidio que viene incrementándose en tasas de 5% durante la primera mitad de la década de los ochenta, al 15 % en la segunda mitad, hasta alcanzar el 20 % durante el período de gobierno de Endara-Galimani. Lo mismo ocurre a principios de la década del noventa con los delitos contra la propiedad ya que, Panamá al igual que otros países de la región muestra una tasa ascendente por cada 100 mil habitantes (según las denuncias policiales), que va desde 681

en 1990, 712 en 1991, 992 en 1992, 1142 en 1993, hasta 1,113 en 1994, e igualmente ascendentes son los delitos contra la vida e integridad personal y contra la libertad sexual. Según los autores consultados, el cincuenta por ciento de los delitos registrados de este período ocurre en la ciudad de Panamá y en su gran mayoría son contra la propiedad, cometidos por jóvenes de entre 20-29 años de edad lo que refleja igualmente lo que será la tendencia etaria del cometimiento de delitos, ya que hasta el presente los jóvenes de sexo masculino son los principales actores delictivos del problema de la criminalidad tanto en su condición de victimarios como de víctimas.

Igualmente es notorio durante este período el incremento en la percepción ciudadana de inseguridad que queda manifestado en la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) realizada en 1997 por el Ministerio de Economía y Finanzas para el Banco Mundial en la que el problema de inseguridad/crimen ocupa el primer lugar en orden de importancia para las comunidades urbanas de la República de Panamá quedando reflejado a través de esta encuesta que el problema tuvo especial importancia en su naturaleza violenta en las principales urbes del país como la capital- Panamá y Colon.

Los aspectos institucionales y jurídicos son abordados durante la primera mitad de este período con extrema precaución civil, teniendo en cuenta los recelos que cundían en buena parte de la sociedad panameña hacia los miembros de la nueva institución policial en formación que provenían en buena parte de las desintegradas Fuerzas de Defensa.

Según Lasso Núñez (2009, 13), en el período de gobierno de Endara-Galimani las estructuras institucionales que atienden el tema de la seguridad ciudadana se transforman y sufren modificaciones importantes. Se crea la Fuerza Pública integrada por la Policía Nacional y otros organismos como la Policía Técnica Judicial como ente investigativo en esta área.

Durante el período de gobierno de Pérez-Balladares se logra una mayor institucionalidad de la Fuerza Pública, que se expresa en el fortalecimiento de las instituciones policiales y la creación de estructuras institucionales eficientes que permiten desarrollar mecanismos de participación social para reducir la violencia en el país, aunque este progreso del organismo policial no es acompañado por otras instituciones del sistema penal ya que la administración de justicia expresa su falta de independencia, limitación de recursos e ineficacia con la elevada mora judicial, etc. En ambos períodos, a pesar de los avances institucionales, la acción gubernamental mantiene un marcado carácter represivo-punitivo de la seguridad que se manifiesta en una visión unicausal de la inseguridad ciudadana caracterizada por una predisposición a privilegiar lo represivo, y la escases de

recursos para desenvolver sus actividades ante el incremento del crimen y la violencia (Correa G. et al., 2001; Lasso Núñez, 2009).

En el período de gobierno de Moscoso, se logra crear por primera vez una política de Estado en materia de seguridad nacional y pública declarada en el documento “Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad de junio del 2000” con la asesoría del gobierno de los Estados Unidos en el cual el tema de la seguridad es abordado desde una óptica integral que se expresa en el principio general de “seguridad integral” que hace énfasis en la situación regional de Panamá con respecto a la seguridad³⁰ por medio del cual la seguridad panameña se compone de varias dimensiones y ejes de acción que van desde la seguridad y neutralidad del canal de Panamá, la prevención de los hechos delictivos con énfasis creciente en los instrumentos de política social, cultural y económica, el desarrollo de la institucionalidad democrática, la atención a los temas de la pobreza, la seguridad de las áreas fronterizas, la política exterior, etc., todo ello enmarcado dentro de los postulados de la Doctrina de la Seguridad Humana de la ONU, aunque para algunos autores la debilidad de esta política radica en que los aspectos de la seguridad ciudadana quedaron subordinados a los temas de la seguridad nacional como parte del interés particular de los Estados Unidos de dar prioridad a los temas de carácter regional como el terrorismo, el crimen organizado, etc., y, por otro lado, en la falta de continuidad y realización de la misma, ya que el gobierno de Moscoso se caracterizó al final de su mandato por la aplicación de una estrategia de mano dura que no fue acompañada por un plan integral de prevención sostenible en el tiempo (Prettel y Camacho de Casanova, 2013: 4).

En términos generales, durante este período (1990-2004) de reconstrucción democrática, económica, política y social luego de la invasión norteamericana los aspectos que guardan relación con la seguridad ciudadana son abordados obligatoriamente desde el punto de vista de su institucionalidad como consecuencia de la falta de organismos de control y prevención social robustos que hicieran frente al desbordante problema de desorden e inseguridad social generado por la invasión y sus efectos socio-económicos lo que llevó al inicio de acciones que generaron condiciones de fortalecimiento institucional principalmente en las instituciones de represión del crimen, aunque sin contemplar la prevención como parte de la situación de inseguridad (períodos de Endara y Pérez-

³⁰ LASSO NÚÑEZ, JOSÉ: Balance de las Políticas de Seguridad Ciudadana. La Estrella de Panamá, domingo 24 de enero de 2016.

Balladares), y otras acciones que se constituyeron en documentos particulares de política gubernamental de seguridad ciudadana (período de Moscoso).³¹

4. EL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y DE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA PENAL: APROXIMACIÓN AL ESTADO DEL ARTE DESDE LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA.

A) El abordaje general de la seguridad ciudadana.

La inseguridad ciudadana representa una temática de proporciones amplias, ya sea por los diversos factores que intervienen en su dinámica y composición, por la diversidad de actores que intervienen, o por la diversidad de impactos que produce en diferentes áreas de la sociedad. El problema de la inseguridad ciudadana, como problema complejo debido a sus características implícitas, requiere un abordaje integral que permita estudiarlo desde sus distintas dimensiones, que a su vez puedan llevar a una comprensión exhaustiva del problema como paso previo para desarrollar soluciones igualmente integrales capaces de atacar eficazmente la problemática en sus distintas dimensiones.

Tomando en consideración el carácter multicausal y multidimensional de la seguridad ciudadana (Ramos García y Flores, 2013: 34) señalan que los estudios, propuestas e intervenciones que se vienen realizando acerca de la problemática se caracterizan por la diversidad de enfoques de análisis en su abordaje. Bergman M. (2006, cit. en Fuentes Saavedra, 2011) señala que la producción académica en la región ha girado alrededor de tres preguntas básicas: ¿por qué el crimen se ha incrementado en la región?, ¿por qué las policías y los sistemas de justicia no han sido eficientes? y ¿qué podría esperarse de las reformas a los sistemas de justicia y de procedimiento penal? En base a este planteamiento Fuentes Saavedra (2011) manifiesta que la producción académica asociada al tema de la seguridad ciudadana se agrupa en tres grandes orientaciones: el análisis de las instituciones públicas de seguridad, los factores de la violencia, y la vinculación entre percepciones sociales y política de seguridad.

Si bien es cierto que las orientaciones señaladas por Fuentes Saavedra ofrecen un encuadre para la comprensión de las dimensiones estudiadas de la seguridad ciudadana, en los últimos años se ha observado un desarrollo adicional en el estudio tradicional del problema que incluye temáticas novedosas que desbordan este encuadre, por ejemplo,

³¹ *Ibíd.*

líneas de estudio sobre la seguridad privada, temas de desarrollo socio-económico vinculados al problema de inseguridad, enfoques feministas del problema, estudios de ética, de cooperación internacional, de seguridad cibernética, etc., que dan cuenta de la tendencia en los estudios de seguridad ciudadana.

En este apartado haremos una aproximación al estudio general de la seguridad ciudadana fundamentalmente desde la perspectiva latinoamericana y de los organismos internacionales que vienen desarrollando agendas sobre la problemática a nivel de los países de la región, para luego identificar aquellos estudios y líneas de investigación que abordan la problemática desde planteamientos institucionales y de política pública, principalmente aquellos que han realizado contribuciones empíricas desde los enfoques de evaluación de las instituciones y de las políticas públicas de seguridad ciudadana.

En este sentido, se han desarrollado diferentes líneas de investigación en seguridad ciudadana que cubren una diversidad de ámbitos de estudio entre los que destacan en un primer grupo los estudios pioneros en el ámbito de la seguridad ciudadana: Carranza (1997) analiza la situación del delito y la seguridad de los habitantes en América Latina. Basa su análisis en información estadística de criminalidad de los sistemas de justicia penal centroamericanos analizando los delitos contra la vida y la integridad personal, los delitos contra la propiedad y los delitos contra la libertad sexual o sexuales. También analiza la reacción social y la respuesta del sistema penal. Establece una medición de la eficacia de los sistemas penales haciendo alusión al número de presos, la severidad de las penas, las relaciones numéricas óptimas entre policías y jueces por habitante, etc.; Rico (1998-1999) por intermedio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH , estudia la seguridad ciudadana en los países centroamericanos (excepto Panamá) , sus aspectos teóricos y metodológicos en el que se aborda el contexto histórico de la región, la realización de un diagnóstico de la situación y la elaboración de planes de acción en la materia; Rico y Chinchilla (2002) estudian la seguridad ciudadana en América Latina en la que analizan la situación del delito, los factores asociados a la criminalidad, la reacción estatal oficial tanto de la Policía como de los demás actores del sistema penal, las intervenciones de la sociedad civil así como los nuevos enfoques y modelos policiales en la región; Curbet (2005) analiza el problema de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de la ciudad concluyendo que la misma se ha transformado en un aparente espacio de riesgos por lo que estamos entrando en una fase de urbanización en la que muchos ciudadanos han aceptado la conveniencia de garantizarse su propia seguridad.

Un segundo grupo aborda temáticas como la cultura ciudadana: Ruiz y Murraín Knudson (2012) quienes analizan el papel que debe jugar la cultura ciudadana dentro de las políticas de seguridad ciudadana, desde la cultura ciudadana como enfoque de política pública que busca el bienestar de la ciudadanía y la democratización de las ciudades a través de la transformación de los comportamientos de los ciudadanos; estudios de densificación y concentración de la violencia: Aldana et al. (2012) analizan la situación concreta de la ciudad de Medellín en Colombia, donde concluyen que la inseguridad y la violencia en esta ciudad no se encuentran diseminadas en el conjunto de todos los ciudadanos, sino que están concentrados en lugares puntuales e involucran grupos humanos específicos; estudios sobre la participación ciudadana en los asuntos de la seguridad: Suarez Garza (2011) realiza un estudio (Tesis doctoral) acerca de la Participación Ciudadana y su impacto en la Seguridad Pública en México; estudios sobre la percepción de inseguridad que es una temática ampliamente abordada tanto en la región como en España: Huesca González y Ortega Alonso (2007) estudian la percepción de inseguridad en Madrid; Salord Monserrat (2015) para el caso de Cataluña utiliza datos de la Encuesta de Seguridad Publica de esta comunidad autónoma; Aguilar (2013) estudia la percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas en El Salvador; Córdova Montúfar (2007) en un estudio para FLACSO -Ecuador analiza la percepción de inseguridad desde una aproximación transversal para el caso de la ciudad de Quito, Ecuador.

Un tercer grupo, abarca los estudios que abordan la militarización de la seguridad ciudadana: Basombrío C. (2005) analiza la militarización de la seguridad pública en el Perú; Dammert y Bailey (2007) estudian la militarización de la seguridad pública en América Latina, sus problemas y desafíos. Estudios sobre Gobernabilidad y Seguridad Ciudadana: De León-Escribano (2010) estudia la seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica; Espín M. (2010) analiza la seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la región andina; LAC SURF-PNUD (2005) hace una interpretación de las causas e impactos de la violencia y el delito en la región describiendo las acciones de los gobiernos como respuesta a estos fenómenos y la experiencia del PNUD en materia de seguridad ciudadana plasmando una propuesta institucional en esta materia; Hurtado Martínez (1999) desarrolla el tema de la inseguridad ciudadana en España durante el período de transición a la sociedad democrática (1977-1989); Matul et al. (2011) hacen

ver la necesidad de incidir en acciones, programas y proyectos de naturaleza preventiva dirigida hacia los jóvenes; Casas Zamora (2012) estudia la inseguridad ciudadana desde una dimensión política y sus relaciones con la democracia señalando que los niveles de violencia y la percepción de inseguridad tienen efectos sobre el ejercicio ciudadano de sus derechos y libertades fundamentales y en la convivencia democrática que debe imperar en el marco de los regímenes democráticos latinoamericanos; Ramos García y Flores (2013) estudian la importancia de la gobernanza y la cultura ciudadana en la gestión de la prevención de la violencia en los gobiernos fronterizos mexicanos, así como las capacidades institucionales de los gobiernos para implementar dicha gestión, partiendo de la premisa de que es necesario un proceso de gobernanza estratégica conducido por el Estado que lleve a la implementación de modelos integrales de seguridad que puedan tener un impacto positivo en los ciudadanos y en el respeto de sus derechos humanos.

En este grupo también sobresalen los estudios sobre Medición de la Seguridad Ciudadana: Peetz y Huhn (2008) hacen un estudio de opinión (cien entrevista cualitativas) sobre el discurso sobre violencia, delincuencia y seguridad en diferentes grupos poblacionales de países centroamericanos (Costa Rica, EL Salvador y Nicaragua); estudios de victimización femenina: Falú y Segovia (2007); Pérez Salaverria (2011) aborda la inseguridad de las mujeres en los espacios públicos de las ciudades de América Latina; estudios sobre la problemática juvenil: Dammert (2007); estudios de ética: Hernández-Baqueiro y Suárez-González (2015) presentan una colección de ensayos en los que reflexiona críticamente sobre las implicaciones de carácter moral en la problemática de la seguridad en nuestras sociedades.

Un cuarto grupo lo comprenden los estudios generales de Organismos Internacionales y estudios particulares. El Banco Mundial (2010 y 2011) presenta un análisis detallado de las tres causas principales de la violencia en Centroamérica: el tráfico de drogas, la violencia juvenil y las maras y la disponibilidad de armas de fuego, además examina la debilidad de las instituciones judiciales como un alto factor de riesgo frente al aumento de la criminalidad; OEA (2008) aborda la problemática de la seguridad ciudadana analizando varios de sus dimensiones entre las que destacan en el informe un diagnóstico sobre el problema delictivo en diferentes países del continente, analiza la confianza de los ciudadanos en las instituciones de seguridad, analiza las características de los ministerios de seguridad pública y las instituciones policiales, así como también aborda el aspecto de

la seguridad privada y la prevención de la inseguridad en la que coloca a los gobiernos locales como actores clave en el desarrollo y ejecución de políticas de prevención, además de hacer un inventario de las políticas y programas de prevención a nivel hemisférico: Aguilera Peralta (2008) analiza varios aspectos de la seguridad ciudadana en Centroamérica, la reforma del sector seguridad, la crisis de seguridad en el triángulo Norte, analiza las consecuencias de la inseguridad para estos países, entre las que destaca como la más grave el reforzamiento de los elementos de cultura política autoritaria y también analiza las políticas de prevención; Basombrío Iglesias (2012) hace una revisión panorámica de las múltiples acciones desde el Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional a los largo de los últimos años, también se analiza los medios de comunicación, las iglesias, las universidades y su implicación en el problema; Pásara et al. (2006) analizan varios aspectos de la seguridad ciudadana entre los que destacan la reforma de los sistemas de justicia en Centroamérica, la inseguridad ciudadana y sus desafíos para la legitimidad democrática en Honduras, entre otros; Pérez García (2004) realiza un diagnóstico de la seguridad pública en México en el que analiza el sistema de seguridad pública y de justicia penal mexicano en áreas como la prevención del delito, la procuración de justicia, la administración de justicia, la ejecución de las sanciones, etc.

Un quinto grupo de estudios está constituido por aquellos que abordan la temática del crimen organizado: Benítez Manaut (2013); Castillo (2013); Rivera (2013); UNODC (2012): Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas y CAF (2014); estudios de seguridad y cooperación internacional: Restrepo (2013) analiza las diferentes modalidades de cooperación en seguridad en la región abordándola desde tres áreas de cooperación: la cooperación subregional, la cooperación de América Latina con Estados Unidos y la cooperación entre América Latina y los organismos internacionales; Muguruza (2008) estudia el apoyo de la Unión Europea a la reforma del sector de la seguridad como instrumento de su política exterior hacia los países en desarrollo y en transición); estudios desde los actores no estatales; estudios de costos de la inseguridad: Ramírez (2013) analiza los costos de la inseguridad relacionados con el crimen y la violencia en la región, identificando los impactos económicos, sociales e institucionales de la inseguridad ciudadana; Londoño y Guerrero (1999) en un estudio para el BID analizan la violencia en América Latina desde las dimensiones epidemiológica y de costos en la que para la medición de los costos económicos de la ocurrencia y prevención de la violencia los autores identifican cuatro

componentes: las pérdidas en salud, las pérdidas materiales, el deterioro del consumo y del trabajo, y las transferencias entre personas; Esteban (2010) en un estudio sobre costes y determinantes del crimen en América Latina hace una clasificación de los costes en función del ámbito en el que se manifiestan e impactan en el bienestar social, además de plantear los problemas de aproximación a la cuantificación del crimen desde la investigación académica; Ospina y Giménez (2009) en un estudio sobre la violencia en Latinoamérica y sus efectos sobre la inversión y la educación, además de profundizar en la literatura sobre los principales efectos económicos de la violencia, plantean en su estudio un análisis de datos de panel para los países de la región durante el período 1995-2002, en el que investigan la relación entre violencia e inversión en capital físico y humano, de cuyo análisis concluyen que la violencia afecta negativamente a la inversión en capital físico y, a partir de un determinado umbral, afecta los niveles educativos primarios; Robles et al. (2013) estudian las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México; Buvinic (2008) analiza los costos y las acciones para la prevención de la violencia en América Latina. En su estudio enfatiza que la violencia desencadena dos tipos de costos: los directos, que se reflejan en el valor de los bienes y los servicios usados en la prevención de la violencia, el tratamiento a sus víctimas y la captura y castigo de los victimarios, y los costos indirectos, que incluyen los impactos en salud, económicos y sociales provocados por la violencia y la criminalidad; Prieto (2003) analiza los costes sociales de la justicia en España, el coste público, el privado y los costes indirectos que las disfunciones y deficiencias del sistema judicial causan al crecimiento económico; Villamarín (2011) realiza una estimación de los costos de la violencia homicida en Colombia estima los costos en términos de pérdida de bienestar asociados con el aumento de la mortalidad generado por la violencia homicida en Colombia en el período 1990-2005.

Otros autores que han estudiado la problemática desde el enfoque de los costos son: Guzmán Sánchez (2014) para México; Medina et al. (2011) para el caso de Medellín,; y Jaitman (2015) quien compila una serie de estudios en los que se analizan los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe.

En este grupo caben también los estudios georreferenciados de la inseguridad ciudadana: Reyes (2013) analiza los datos disponibles sobre la dimensión objetiva y subjetiva de la seguridad ciudadana para 18 países de la región proyectando dicha información en mapas que muestran la información georreferenciada de los datos analizados; estudios sobre

factores causantes de inseguridad ciudadana: Pineda (2013) analiza los factores causantes del delito y la violencia en la región; Briceño (2008) utilizando la base de datos de la Organización Mundial de la Salud, analiza la situación de la violencia homicida en América Latina, su ubicación en la situación mundial de violencia y sus posibles explicaciones concluyendo que hay un conjunto de factores permanentes que se relacionan con las condiciones sociales y económicas de la región, y otro grupo de factores de tipo circunstancial que se relacionan con la legitimidad institucional, las condiciones políticas y el pacto social. Según el autor, el primer tipo de factores nos permite explicar el proceso general de incremento de la violencia en América Latina, mientras que el segundo nos permite entender la velocidad y dirección (positiva o negativa) de los cambios en los niveles de homicidios que ocurren en algunos países de la región; estudios de ciudad y seguridad ciudadana: Petrella y Vanderschueren (2003) abordan la violencia y su relación con la ciudad concluyendo que la criminalidad ha condicionado la vida cotidiana de las personas en las grandes ciudades, ya que las personas que habitan las ciudades han tenido que modificar sus hábitos de comportamiento, de movilización, etc., generando consecuencias en su relación con la ciudad como habitat social; estudios sobre inseguridad y Desarrollo: Bustillo y Belloso (2015) analizan la inseguridad y el desarrollo en América Latina y el Caribe (*Insecurity and Development in Latin America and the Caribbean*) abordando las dimensiones económicas de la seguridad, concentrándose en el impacto económico del crimen y la violencia y cómo éste contribuye y alimenta la inequidad en la región.

B) El estudio de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de las instituciones y de las políticas públicas.

Dentro de esta perspectiva sobresalen un conjunto de estudios que abordan, en primer lugar, temas relacionados con los sistemas policiales y judiciales y sus respectivos procesos de reforma: Frühling (2005) analiza la reforma de la Policía y el proceso de democratización atendiendo fundamentalmente los casos de Argentina, Chile, Colombia y Sao Paulo, concluyendo que la mayor parte de las reformas hacen hincapié en nuevos modelos administrativos descentralizados que incorporan criterios de calidad más amplios que buscan hacer más flexibles los cuerpos de policía, incorporar mecanismos de planeación e indicadores para medir la efectividad, además de incorporar a la comunidad en el manejo de las políticas de seguridad; Villadiego Burbano (2016) estudia las múltiples reformas realizadas a los sistemas de justicia en los países de América Latina

en las últimas tres décadas concluyendo que algo que ha faltado en el tipo de reforma es una evaluación sistemática de los cambios, señalando que los cambios normativos por sí solos no transforman las prácticas ni la cultura jurídica, y que la efectividad de la reforma no está en su diseño normativo, sino en su proceso de implementación seguimiento y evaluación; Smulovitz y Urribarri (2008) revisan la estructura institucional y los indicadores de desempeño de los poderes judiciales de seis países, reseñando algunas características que adquirieron los procesos de reforma judicial de los países analizados, concluyendo que el reconocimiento de la relevancia de las instituciones judiciales en la dinámica política ha dado lugar a una creciente preocupación por aspectos burocráticos relacionados con su capacidad de gestión, y a un conjunto de políticas públicas orientadas a mejorar su funcionamiento; Tudela (2007) analiza los retos de la función policial en las democracias latinoamericanas analizando los enfoques y conceptos más recientes referentes a la gestión policial, su contexto sociopolítico y su impacto sobre la seguridad pública y ciudadana, identificando tres tendencias en los enfoques y doctrinas policiales renovados: Democratización, control social y modernización; el BID (2013) evalúa el impacto de la Policía metropolitana de Buenos Aires sobre las tasas de victimización, los índices de sensación de inseguridad y la percepción de la población respecto de la legitimidad y transparencia de la nueva fuerza policial, su asimilación de los derechos humanos y su relación con las comunidades; Zepeda Lecuona (2010) estudia a la policía mexicana dentro del proceso de reforma de sistema penal presentando un diagnóstico sobre la función policial y su desempeño en el que utiliza algunos indicadores comparados y estudios de caso, realizando, a su vez, un contraste entre la normatividad mexicana sobre la función policial y los indicadores de desempeño de las corporaciones, con las directrices de protocolos y convenciones internacionales en la materia.

Otros autores que han realizado contribuciones importantes dentro de esta temática en el plano regional son: Dammert y Bailey (2005), Dammert (2007), Dammert y Malone (2002), Ruiz (2004), Baracaldo (2004).

En cuanto a los estudios relacionados con los sistemas judiciales: Duce y Pérez Perdomo (2005) analizan la reforma del sistema de justicia penal en América Latina y sus implicaciones para los problemas relacionados con la seguridad ciudadana, llegando a la conclusión de que el problema de seguridad ciudadana depende de una variedad de variables sociales que van más allá de la esfera del sistema penal, por lo que no puede esperarse que la reforma judicial por sí sola o en conjunto con la reforma policial u otros procesos de cambio produzcan un impacto decisivo tanto en los niveles de criminalidad

como es su percepción ciudadana; Chinchilla (2005) analizando la reforma de los sistemas de justicia penal en Centroamérica señala que estas han adoptado dos enfoques, uno que privilegia una perspectiva integral para fortalecer las garantías procesales, y otro que subraya la necesidad de reformar los códigos penales con penas más severas, concluyendo que la ausencia de un marco institucional capaz de articular respuestas coherentes y sostenibles al problema de la criminalidad ha reducido la efectividad potencial de estas reformas; Vanderschueren et al. (2004), analizan la reforma de los sistemas de justicia, policial y carcelario de algunos países europeos (Francia, Bélgica, Holanda, Reino Unido y Portugal) y latinoamericanos; Alas de Franco (2016) realiza una investigación para el caso de El Salvador en la que se proporciona información sobre la evolución de los recursos financieros y humanos destinados a seguridad y administración de justicia durante el período 2008-2015 contrastándolos con el gasto de otros países de la región; Buscaglia y Dakolias (1996) estudian la reforma de la justicia en los casos de Argentina Ecuador; Dakolias (1999) realiza un estudio comparativo sobre el desempeño de las Cortes de Justicia en algunos países de tres continentes incluyendo a Panamá en el que analiza aspectos como la confianza ciudadana, la eficiencia institucional, el contexto histórico y económico y la independencia judicial; Zepeda Lecuona (2005) analiza los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México, fundamentalmente a través del análisis del mal uso que se hace del sistema penal y de los recursos disponibles, principalmente en las instituciones policiales y las prisiones; Pásara (2011) junto con otros autores analizan el funcionamiento de la justicia en Ecuador a través de distintos artículos y ensayos que dan cuenta de los principales inconvenientes del sistema de justicia ecuatoriano en el que se presentan diagnósticos, estadísticas, teorizaciones, casos reales y propuestas para la comprensión de sus fallas estructurales; Baytelman y Duce (2003) evalúan la reforma procesal penal chilena, por otra parte, fuera del contexto latinoamericano; Pastor Prieto (2003) realiza un análisis profundo de las características y funcionamiento de la justicia en España.

En cuanto a los estudios sobre Políticas Públicas y Estrategias de Prevención en materia de seguridad ciudadana: Dammert y Arias (2007) en un estudio sobre el diagnóstico de la delincuencia y las respuestas de política en América Latina destacan las dificultades de comparar las estadísticas criminales entre países, y como las debilidades institucionales inciden en el fenómeno delincuencial, presentando los principales elementos de política

pública desarrollados en América Latina para prevenir y combatir la violencia y la delincuencia; Carranza (1991) analiza la política criminal en el marco de la reforma de la justicia penal, concluyendo que las políticas criminológicas en la región se caracterizan por la ausencia de cursos de acción integrales; Acero Velásquez et al. (2013) realizan una evaluación de la Política de Seguridad y Convivencia de Bogotá de 2012 en la que se analizan los resultados de las acciones basados en una evaluación de proceso-formativo que permite valorar los efectos de las acciones de seguridad ciudadana, prevención y control de la criminalidad. Otros autores que abordan la temática son: Frühling (2012), Carrión et al. (2009).

C) Estudios con enfoque de Evaluación Institucional.

Los estudios con enfoque de evaluación que abordan el funcionamiento de las instituciones del sistema de justicia penal se caracterizan por la identificación de áreas críticas del sistema que requieren para su mejoramiento la adopción de medidas y acciones que impacten positivamente tanto en el funcionamiento administrativo y operativo de las entidades, como en su relación con los ciudadanos en términos de calidad de los servicios que prestan y del impacto que sus operaciones y acciones tengan sobre los problemas que plantea el incremento de la delincuencia y de la inseguridad ciudadana. Es así que, en términos generales, las evaluaciones institucionales que se vienen realizando a los sistema de justicia a nivel latinoamericano comprenden áreas que presentan debilidades tradicionales como lentitud de los procesos, dificultades de acceso a la Justicia y excesiva litigiosidad, ineficiencia e ineficacia de las organizaciones judiciales, baja productividad y despilfarro, deficiencias de calidad, falta de eficacia en la ejecución de las sentencias, elevados costes privados y sociales (Prieto, 2003: 11), por lo que los ejercicios de evaluación y estudios que se vienen desarrollando plantean metodologías de análisis que buscan determinar, fundamentalmente, la eficacia, la eficiencia y la calidad de estos sistemas y de las políticas públicas de seguridad ciudadana a través de estudios que comprenden diagnósticos, propuestas de evaluación, casos de estudio y la construcción de indicadores que sirvan para medir el funcionamiento de los distintos componentes de las organizaciones y de las políticas del sector, etc.

Así, diferentes autores a nivel latinoamericano han desarrollado aproximaciones e investigaciones en el campo de la evaluación de las instituciones del sistema de justicia penal y de las políticas públicas de seguridad ciudadana: Basabé Serrano (2013) elabora una metodología para la construcción de los indicadores de administración y gestión de

la justicia en el Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, en el que también se ofrecen los lineamientos de un sistema de información sobre los rendimientos institucionales del Poder Judicial y de la Fiscalía, planteando indicadores que abarcan dos dimensiones de la acción judicial: la administración de los recursos materiales y humanos en las dos instituciones, y la gestión efectiva de jueces y fiscales en cuanto al procesamiento y resolución de la conflictividad relacionada con cuestiones de seguridad ciudadana que les llegan a sus despachos. En otra investigación, Rivera et al. (2010) analizan las instituciones de la Justicia Penal en los países centroamericanos concluyendo que las debilidades de las instituciones de la justicia penal contribuyen a altos niveles de crimen y violencia en la medida que no son capaces de efectivamente desempeñar su papel de impedir, controlar o castigar el crimen y la violencia. Estos autores analizaron un conjunto de aspectos para la mejora de los sistemas judiciales de la región: las reformas de los sistemas de justicia penal, la percepción ciudadana de las instituciones judiciales, el desempeño de las instituciones, dentro del cual consideraron la independencia de los funcionarios judiciales, la independencia financiera (los presupuestos), la carga de trabajo judicial, los recursos humanos y técnicos, la transparencia, los tiempos y la calidad, la coordinación interinstitucional, y por último, valoraron el acceso a las instituciones considerando los servicios de defensoría pública y los mecanismos de resolución alternativa de conflictos. Pastor y Maspóns (2004) proponen un sistema de dimensiones comunes de la justicia con indicadores específicos para cada dimensión para evaluar los sistemas de justicia penal clasificándolo en dimensiones de las cuales se desprenden un conjunto de indicadores cualitativos y cuantitativos a través de los cuales se evalúan diferentes aspectos de los sistemas judiciales como los medios y grado de utilización, con indicadores para valorar los ingresos y gastos del sector justicia; recursos humanos, su distribución y la retribución por sus tareas; la dotación de medios materiales; la independencia e imparcialidad, con indicadores para medir el régimen de reclutamiento; la promoción; la disciplina; el régimen de permanencia y la retribución; la competencia, con indicadores para medir la capacitación de las personas que trabajan en el sector justicia; la litigiosidad, carga de trabajo y eficiencia; la igualdad como característica que debe darse en el acceso a la justicia, en el trato dispensado por ésta y en la respuesta que da que debe ser igual ante idénticas situaciones; el acceso a la justicia y ayuda legal; la producción, coste público, eficiencia de la oferta; la duración y dilación; la calidad; la legitimidad y confiabilidad; la transparencia; la previsibilidad (seguridad jurídica); y la responsabilidad y rendición de cuentas. También, proponen un conjunto de indicadores

particulares de la justicia penal que buscan evaluar aspectos concretos del funcionamiento del sistema judicial y aspectos específicos de otras instituciones del sistema como las Defensorías públicas penal, la Policía, el Ministerio Público, los Tribunales penales, y las Prisiones.

García-Rubio y Rosales-López (2010), evaluando la eficiencia judicial en Andalucía, realizaron un estudio para medir la eficiencia técnica de los juzgados de primera instancia de lo civil durante el año 2008 con el fin de estimar la eficiencia técnica de los mismos mediante el Análisis Envolvente de Datos (DEA), para luego determinar en qué porcentaje podría haberse reducido el retraso judicial en ese año si dichos tribunales se hubieran comportado eficientemente en un sentido fuerte o Pareto-Koopmans. Los inputs o variables consideradas en este estudio fueron la plantilla orgánica, la carga de trabajo, y el número de casos pendientes a finales del año anterior. Como resultado del estudio, de los 65 juzgados tomados como muestra, 11 pudieron ser clasificados como eficientes en el sentido Farrell-Debreu o débil.

Mohor (2007) realiza un estudio para la evaluación del funcionamiento policial por medio de indicadores para el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile que se basó en una sistematización de las posibilidades de objetivar el accionar de las policías mediante el uso de técnicas cuantitativas de medición. Dentro del área de la labor policial consideró los siguientes indicadores: indicadores de actividad policial (la proporción de tiempo dedicado, el tipo de tareas asociadas, el contingente asignado, etc.); indicadores de malas prácticas policiales, tales como corrupción, violencia innecesaria y arbitrariedad en las acciones; indicador de gestión institucional (la eficiencia en el uso de los recursos, entendida como la relación entre los recursos humanos o materiales asignados y el cumplimiento de los objetivos propuestos), los sistemas de reclutamiento y formación, el perfil de los postulantes o la calidad del proceso de selección, la estructura institucional, el funcionamiento de los sistemas de control interno; indicadores de relación entre policía y comunidad (la calidad del servicio que presta, la confianza que siente en ella, el trato que recibe de su parte, etc.).

Rebuffi (2012) en un estudio sobre el sistema judicial en la Provincia de Salta (Argentina) propone diseñar un modelo de auditoría de gestión para la evaluación de la eficiencia de dicho sistema desde el punto de vista del control interno, ofreciendo propuestas de los principales indicadores empleados para la evaluación de este aspecto que permitan determinar la marcha del sistema judicial de la provincia objeto de estudio.

Cano (2003) analiza la evaluación de la Policía a través de la construcción de indicadores de evaluación del trabajo policial en el que revisa los diferentes indicadores de efectividad policial dividiéndolos en varias áreas: incidencia criminal y de desorden, actividad policial, tasa de esclarecimiento de investigaciones criminales, percepción de inseguridad, evaluación de la policía por la comunidad, autoimagen de los policías, corrupción, violencia y arbitrariedad policial, estructura y gerenciamiento de la institución, concluyendo que no existe un indicador único o sintético de calidad de la policía, sino que para su medición es necesario contemplar una multiplicidad de indicadores.

García España (2013) estudia la calidad de la justicia penal en España a través de los indicadores de calidad empleados por el Consejo General del Poder Judicial. Se trata de un análisis descriptivo-cuantitativo tanto longitudinal como transversal de datos judiciales oficiales publicados en los anuarios del CGPJ en su página web. La información extraída tiene relación con el sistema de calidad de la justicia (duración de los asuntos, sentencias y apelaciones devueltas, etc.) y con la carga de trabajo de jurisdicción penal (asuntos ingresados, resueltos, congestión de los órganos, etc.).

Mohor y Covarrubias (2006) estudian el impacto de la reforma procesal penal en indicadores de Seguridad ciudadana, analizando el efecto que la reforma puede tener sobre algunas variables que permiten medir las dimensiones que tradicionalmente se han utilizado para medir o evaluar el estado de la Seguridad Ciudadana como lo son la inseguridad frente al delito (temor), victimización y denuncias, concluyendo que no hay evidencias que permitan atribuir a la reforma algún efecto sobre la victimización, así como tampoco se incrementa la comisión de delitos, ni disminuye.

Ramos Rollón (2005) estudia la percepción de los jueces centroamericanos sobre los problemas que caracterizan a los sistemas judiciales de sus países con lo que logra establecer un diagnóstico de la situación de la justicia en base a la perspectiva del problema que tienen los propios jueces para luego relacionar estos datos con otros relativos a la calidad de la democracia en la región, tomando como base los datos del Proyecto de Elites Latinoamericanas del PNUD y datos a base de encuestas de Latinobarómetro. En el abordaje de la problemática de los sistemas judiciales centroamericanos, la autora utiliza un conjunto de aspectos o variables que caracterizan estos sistemas entre las que destacan la falta de interdependencia frente a otros poderes, deficiente formación de los jueces, deficiente funcionamiento del Ministerio Público,

falta de confianza en la justicia, falta de acceso a la justicia, falta de recursos humanos, falta de recursos económicos, lentitud, etc.

Keilitz (2006) revisa los conceptos, variables y definiciones operativas de los TCPS (*Trial Court Performance Standards*) o Criterios del Desempeño de los Juzgados producidas por el *National Center for State Courts*, que se vienen empleando desde hace varios años en los Estados Unidos. Estos criterios constituyen un hito en el desarrollo de conceptos, técnicas y estrategias para examinar el desempeño de los tribunales y del sistema judicial.

Los TCPS incluyen los elementos para un sistema completo de medición del desempeño organizativo tales como los conceptos abstractos del desempeño esperado, sus representaciones concretas o variables, y sus definiciones operativas y los procedimientos para medir tales variables. Los elementos están agrupados en cinco áreas de desempeño que engloban el propósito fundamental de los tribunales, que a su vez se subdividen en criterios que definen cada área: acceso a la justicia; diligencia y puntualidad; igualdad, equidad e integridad; independencia y rendición de cuentas; confianza pública, etc.

El Banco Mundial (2012) realizó un estudio institucional y de gasto público en seguridad y justicia en El Salvador en el que se evalúan las instituciones del sector seguridad y justicia a través de la proposición de un marco de análisis alterativo que mapea las instituciones a tareas y objetivos específicos y complementarios en la provisión de servicios de seguridad y justicia. El marco de análisis propuesto organiza las instituciones del sector en base a cinco tareas principales: prevención del crimen; vigilancia y patrullaje policial; investigación criminal y acusación formal; proceso judicial y resolución judicial; y ejecución de sentencia, prisión y rehabilitación.

El análisis considera cada uno de los segmentos o tareas del sector seguridad y justicia como unidades productivas que transforman sus insumos en servicios de seguridad específicos. Entre los insumos que considera el estudio están el gasto público y los recursos humanos en los diferentes segmentos, la cantidad y calidad de los servicios proporcionados por cada segmento, para finalmente analizar de qué forma la interacción entre los servicios afectan la efectividad del sistema tomando como referente la impunidad, la ausencia del debido proceso y la falta de confianza ciudadana en las instituciones del sistema.

Ortega (2014) en un estudio para América Latina en el que se analiza el sistema de justicia criminal de la región y sus características así como los incentivos electorales y la

capacidad del Estado y su legitimidad para proveer seguridad ciudadana, considera esenciales algunos aspectos para la provisión adecuada de los servicios de justicia. Entre estos aspectos menciona el capital humano, los recursos presupuestarios, las leyes y las normas de funcionamiento de las instituciones, la reforma procesal penal, la reforma policial, la confianza ciudadana en el sistema de justicia criminal como aspectos imprescindibles para una adecuada provisión de servicios públicos de justicia que impacten en la provisión adecuada de seguridad ciudadana.

PAI-NIC (2006) elabora con el apoyo de la Unión Europea un diagnóstico de la justicia en Nicaragua. El Diagnóstico presenta la situación de la justicia nicaragüense en la que se evalúan aspectos como el acceso a la justicia, la independencia y probidad, la situación de los recursos humanos, la carga procesal, la infraestructura, las tecnologías de la información, la oferta de servicios, los sistemas de control, etc. La evaluación incluye también un análisis de la cooperación internacional en el sector y un diagnóstico del área económica.

Otros autores que estudian sistemas de indicadores judiciales son: Garavano et al. (2000) y Segura (2002), Rosales-López (2008). Igualmente, De la Torre y Álvarez (2011) analizan la seguridad ciudadana y el Estado de Derecho en tres países centroamericanos: Guatemala, El Salvador y Honduras.

Por otro lado, estudios realizados en el área de evaluación de las políticas públicas de seguridad ciudadana dan cuenta de los avances en la producción académica de este campo: Salgado Ibarra (2010), en un estudio sobre la medición de la eficiencia en las políticas de seguridad ciudadana recoge algunas de las experiencias a nivel de América Latina, Estados Unidos y Canadá en la construcción de indicadores para medir la eficiencia de la política de seguridad y las distintas etapas del sistema de justicia penal. Presenta una serie de indicadores de transición que permiten evaluar algunos aspectos de los sistemas de procuración y administración de justicia del Centro Estatal para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Chihuahua, México, que permiten medir el grado de avance en las reformas. También presenta la información que genera el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en materia de estadísticas judiciales complementándolas con otros indicadores desarrollados por el CESC (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana) de la Universidad de Chile, los indicadores de desempeño policial del Instituto para la Seguridad y la Democracia (México) y los indicadores de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigaciones y Docencia

Económicas (CIDE) que miden el gasto en materia de procuración de justicia en varios Estados de México. Considera que para el desarrollo de indicadores pertinentes para el sistema de justicia penal los mismos deben estar basados en metas u objetivos entre los que destaca: los objetivos estratégicos, lo que implica medir que tanto se alcanzan las metas de política pública en el largo plazo; objetivos institucionales para identificar la eficiencia de las herramientas de amplio alcance de la institución ejecutora para alcanzar sus objetivos estratégicos, que deben manifestarse en resultados intermedios; y los objetivos de actividad, para medir la eficiencia de recursos en la operación rutinaria de la institución.

Villalobos Pacheco (2013) estudia los avances y los retos en materia de evaluación de políticas gubernamentales en prevención del delito en los gobiernos locales mexicanos de la frontera norte del país, en el que busca determinar la gestión eficaz de esquemas de evaluación a nivel municipal que permitan identificar los progresos en la prevención del delito y su impacto general en las políticas públicas de seguridad ciudadana. A su vez, plantea una propuesta de mecanismos de evaluación del desempeño con relación a las acciones realizadas en materia de prevención del delito.

Saín (2005) propone una Guía de Evaluación del estado de la Seguridad Ciudadana (PNUD, 2005) particularmente como un marco de referencia para evaluar de forma integral el sector de la seguridad ciudadana en los países latinoamericanos. Se trata de un esquema de evaluación macro o en palabras del autor abordado desde un “enfoque de naturaleza integral o *whole of government*” pensado para ayudar a los gobiernos de la región a realizar análisis descriptivos e interpretativos de la seguridad ciudadana desde la perspectiva integral mencionada que clasifica en dos campos de evaluación: el situacional y el institucional. El primero lo subdivide en dos dimensiones: la objetiva de la seguridad ciudadana que incluye el análisis de los hechos de violencia y delitos ocurridos y registrados en una determinada jurisdicción, y la subjetiva que se refiere al análisis de la percepción ciudadana del problema delictivo y las respuestas institucionales. A su vez, estas dimensiones se subdividen en aspectos e indicadores específicos para su análisis. Las dimensiones institucionales del campo institucional comprenden el marco normativo y contexto institucional del sistema de seguridad ciudadana, el gobierno institucional de la seguridad ciudadana, el sistema de prevención social de la violencia y el delito, el sistema policial, el sistema de persecución penal, la participación comunitaria y el sistema de seguridad privada.

Álvarez y Manzotti (2008) utilizando la metodología de evaluación del estado de la seguridad ciudadana creada por el PNUD (2005) la aplican a un sencillo estudio a un conjunto de países en América Latina. En el plano institucional de la metodología evalúan el marco normativo de la seguridad ciudadana de once países en Suramérica en los que con datos de Latino barómetro y otras fuentes miden aspectos como la existencia de una ley marco de seguridad, el tipo de norma predominante en el estatuto normativo, el grado de institucionalización y alcance de los dispositivos de control institucional previstos en el estatuto normativo y la diferenciación entre defensa nacional y seguridad ciudadana previsto en el estatuto normativo. También evalúan el gobierno de la seguridad ciudadana utilizando la dimensión: Carácter civil e integral del gobierno institucional del Sistema de Seguridad Pública de la región en donde emplearon indicadores como: órgano de conducción del gobierno de la seguridad (intermedio, débil, etc.), existencia de un área técnica encargada del cuadro de situación de la violencia y el delito, existencia y ubicación del órgano encargado de la dirección político institucional superior de la policía, instancias de asesoramiento, consulta y cogestión de la seguridad pública, participación comunitaria y existencia y facultades de comisiones parlamentarias especializadas. Concluyen que la región debe hacer serios esfuerzos para fortalecer el gobierno de la seguridad en los aspectos estratégico-político, operativos, técnicos y del control externo del sistema de seguridad.

Igualmente, dentro de este campo de evaluación de las políticas se han desarrollado propuestas para medir y mejorar la eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana a nivel regional. En este sentido ver, por ejemplo: Frühling (2012).

En cuanto a los estudios sobre evaluación de los sistemas penitenciarios destacan aquellos casos que analizan la problemática penitenciaria en México y Chile. Para el caso de Chile, hay estudios de evaluación del modelo y sistema de defensa penitenciario (DESUC, 2010) y diagnósticos del sistema penitenciario (Altegrity Security Consulting, 2011). Para el caso de México, Zepeda Lecuona (2013) y Coca Muñoz (2007) analizan los desafíos y la situación del sistema penitenciario mexicano, y el BID (2013) realiza una evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la incidencia delictual con diferentes indicadores para su medición. Otras aportaciones en este campo se refieren a propuestas de organismos internacionales como UNODC (2010) que ha elaborado un manual de instrucciones para la evaluación de los sistemas penitenciarios de la región.

5. MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: APROXIMACIÓN A LAS PERSPECTIVAS CONCEPTUALES, ENFOQUES Y PROBLEMAS TERMINOLÓGICOS.

A) Evolución y desarrollo de la noción de seguridad ciudadana: Convergencia de conceptos de seguridad en América Latina y la seguridad estatal como concepto previo.

El concepto de seguridad ciudadana se viene empleando en América Latina por las fuerzas armadas y las policías militares de la región desde finales de la década del setenta, aunque desde posturas autoritarias y doctrinales apegadas a la Doctrina de la Seguridad Nacional (Carranza, 1997) que nada tienen que ver con el significado que adquiere a partir de la década del noventa como parte de los procesos de transformación política, ideológica y social que tienen lugar en esta región. Aunque el uso de este concepto es de reciente data dado que visto desde el enfoque de ciudadanía³² comienza a tener auge a partir de la década del noventa, la seguridad en los países de la región ha estado enmarcada, principalmente desde la segunda mitad del siglo XX en parámetros conceptuales en los que la centralidad de las políticas públicas en seguridad se desplaza de la defensa del orden público (establishment) o seguridad pública a la seguridad ciudadana (Carrión, 2009), pues la idea de seguridad pública implica principalmente el mantenimiento del orden público entendido como la situación de tranquilidad y paz social establecida por medio de la imposición de la ley, y cuyos principales instrumentos son la policía, la justicia y el sistema penitenciario y en la que la política se fundamenta en la represión del delito (Dammert, 2012; Tudela, 2005). En este sentido, la utilización de conceptos afines a los temas de seguridad en los países de América ha llevado a una mezcla y convergencia en el uso de distintas terminologías que han venido definiendo la seguridad desde enfoques diferenciados y que han provocado además de malas interpretaciones y usos arbitrarios, confusión y falta de entendimiento para la elaboración de una terminología ampliamente consensuada y aceptada sobre la seguridad. Para Gil Sacristán (1999: 19) por ejemplo, esto puede deberse a que estos conceptos hacen referencia a hechos complejos cuya complejidad se ve incrementada por los condicionantes políticos,

³² Nos referimos, concretamente, al componente de “participación ciudadana” dentro del concepto de ciudadanía que hace referencia a la oportunidad y capacidad de participación en la definición de la vida pública (política, social y cultural) de la comunidad a la cual se pertenece (Espinosa, 2008) para ayudar en la solución de los problemas de la sociedad.

sociológicos y económicos de cada momento, y a la idea que se tenga de los derechos y libertades en cada contexto.

Es por eso que se observa en la región el uso de diferentes conceptos sobre seguridad tales como: orden público, seguridad pública, seguridad nacional, seguridad de los habitantes, seguridad democrática, que si bien, se diferencian entre si desde el punto de vista de su significado y del uso práctico que se le da en cada contexto político, social e ideológico, representan en conjunto el cuerpo de terminologías sobre seguridad que preceden al concepto de seguridad ciudadana centrado en las personas empleado en la región a partir de los años noventa.

Aunque las terminologías más empleadas (seguridad nacional, seguridad pública, orden público) tengan algún grado de diferencia en sus significados, todas hacen referencia a la seguridad del Estado y de sus instituciones como sujeto primordial de la seguridad que concibe la seguridad como fin en sí mismo y en el que la fuerza constituye el medio principal para lograr sus propósitos, cuyo ejemplo más representativo en la región es la seguridad basada en la Doctrina de la Seguridad Nacional (Angarita Cañas, 2010). En este sentido, la seguridad del Estado, representada tanto en los conceptos de seguridad nacional (este con una doctrina militar propia bien estructurada) y de seguridad pública que en base a Carrión (2009: 10) busca la defensa del orden público estatal frente a un enemigo interno (amenaza) y tiene un marco institucional nacional con características represivas, vienen a representar los conceptos previos de seguridad sobre los que se construye el posterior concepto de seguridad ciudadana, toda vez que los cambios políticos e ideológicos que experimenta la región buscan precisamente darle un giro al enfoque estatal de seguridad predominante caracterizado por la violación de las libertades y derechos humanos y políticos, por otro tipo de seguridad cuyo objetivo prioritario sea precisamente la defensa de estos derechos y libertades ciudadanas que vienen a recaer en el renovado concepto de seguridad ciudadana.

a) Miedo al crimen o inseguridad ciudadana: construyendo la noción de Seguridad Ciudadana.

La seguridad ciudadana es hoy en día una expresión bastante común en América Latina y en otras partes del mundo occidental que, sin embargo, adquiere según el contexto de cada región o país connotaciones particulares desde el punto de vista semántico y operacional. Aun así, y a pesar de las diferencias que puedan encontrarse al confrontar

las diferentes concepciones, la expresión seguridad ciudadana debió partir desde el punto de vista de su mención y utilización de un punto de inicio que marcara su trayectoria como expresión y como concepto. En América Latina existe un consenso amplio acerca de la introducción de la expresión seguridad ciudadana situándolo como una consecuencia de la transición de los regímenes políticos y por ende de sus modelos de seguridad consecuentes, sin embargo, poco se conoce sobre cómo comenzó a emplearse esta expresión en la región, teniendo en cuenta que la expresión común para referirse a la seguridad de las personas en un entorno socio-cultural era el de seguridad pública u orden público.

La expresión seguridad ciudadana, si bien comenzó a emplearse en el ámbito iberoamericano desde la promulgación de la Constitución española de 1978 sin mayor desarrollo y explicación del término, según Brotat i Jubert (2002) el término ya venía siendo utilizado en América Latina, fundamentalmente en los países del Cono Sur por las Fuerzas Armadas desde finales de los años setenta lo que revela un uso del término algo temprano, aunque con la apariencia de vocablo renovado de similar contenido a la Doctrina de la Seguridad Nacional y su uso posterior en la promulgación de la Ley Orgánica de 1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, aunque la expresión literal con su sentido de protección de los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía no fue empleada en América Latina hasta entrada la década del noventa. Con anterioridad a este período se venía haciendo uso en la región, fundamentalmente a partir de las investigaciones de Rico y Salas (1988) de expresiones como miedo al crimen o inseguridad ciudadana, expresiones que en sentido estricto buscaban definir un problema relacionado con el aumento de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad ante este hecho, expresiones a las que se les puede atribuir un origen cercano en el contexto de la preparación y realización de las Encuestas de Victimización y Opinión sobre la Seguridad realizadas en Barcelona desde el año 1984 en las que se buscaba obtener datos acerca del volumen del sentimiento de inseguridad y de la actividad delictiva.

En efecto, Lahosa (2010) destaca que estas encuestas se desarrollan en el marco de una “crisis de confianza” que tenía su sustrato en las limitaciones e incapacidades de los modelos de intervención pública para hacer frente a las nuevas situaciones generadas en el medio urbano, y que en las grandes ciudades españolas se traduce como “episodios de miedo” que están directamente relacionados con un aumento generalizado de la sensación de inseguridad. De allí que al tratar de determinar cómo comenzó a emplearse la

expresión seguridad ciudadana en América Latina tengamos necesariamente que remitirnos a los trabajos de investigación realizados en Barcelona y más concretamente a su metodología y enfoque de investigación, ya que como bien señala este autor desde el punto de vista de la Comisión Técnica de Seguridad Urbana que preparo la encuesta, la seguridad ciudadana se aproxima a la perspectiva de que esta es una construcción social y, como tal, estructurada en base a elementos objetivos-los actos delictivos, las experiencias vividas-y aspectos subjetivos-las percepciones, los miedos, etc.

La literatura sobre el tema para América Latina, expone a grandes rasgos el contexto en medio del cual surge y se desarrolla la noción de seguridad ciudadana en la región. En tal sentido, la mayoría de los autores consultados concuerdan en que el surgimiento de la expresión seguridad ciudadana se produce durante el transcurso de las transiciones democráticas de los países de la región latinoamericana, principalmente los países centroamericanos envueltos en guerras civiles a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. (Rico, 1999; Tudela, 2007; Cáliz Rodríguez, 2006; Pontón Cevallos, 2008; CIDH, 2009; Dammert, 2007).

En tal sentido, como señala Cáliz Rodríguez (2006: 4) el final de la guerra fría, la incursión de la democracia con el fin de las dictaduras militares latinoamericanas y las transiciones políticas iniciaron formalmente el camino para la búsqueda de un nuevo esquema de la seguridad en el que la subordinación de los aparatos castrenses a las autoridades civiles era fundamental para el establecimiento firme de la democracia como régimen político en la región y como aspecto clave para atender las causas estructurales del conflicto y la confrontación.

Esta misma línea de pensamiento sobre el surgimiento de la noción de seguridad ciudadana en América Latina es compartida por Rico (1998-1999: 16), para quien la expresión seguridad ciudadana es el producto de la puesta en práctica de la nueva política de seguridad ciudadana preconizada por los acuerdos de paz centroamericanos entre los gobiernos y las guerrillas, expresión que enfatiza la lucha contra la delincuencia común y organizada en el marco de instituciones democráticas. En efecto, Rico y Chinchilla (2002: 11), señalan que aunque en su concepción más amplia la expresión seguridad ciudadana se refiere a numerosos aspectos de la vida social organizada, el término se utilizó generalmente para hacer referencia al aumento real o supuesto de la criminalidad, por lo que en su momento, las expresiones “miedo al crimen o inseguridad ciudadana” fueron los principales términos empleados para designar el problema del aumento de la

delincuencia y la intervención desafortunada de los organismos estatales encargados de la prevención y represión.

En este sentido, Rico y Salas (1988) y Chinchilla (1997) dejan ver que el desarrollo de un concepto de seguridad ciudadana más o menos consolidado en nuestro tiempo es el producto de sus primeras interpretaciones desde el punto de vista como fenómeno estrictamente relacionado con el aumento de la delincuencia y el fenómeno paralelo del sentimiento de miedo o inseguridad frente al crimen, principalmente en una región que como señala Chinchilla, después de los acuerdos de paz adquiere un conjunto de problemas en los que destacan la criminalidad y la inseguridad ciudadana como particularmente alarmantes.

“Al hablar de seguridad ciudadana se alude a dos fenómenos que conviene distinguir: el de la criminalidad y el del sentimiento de inseguridad. El primero está referido esencialmente a las conductas delictivas que se cometen en una sociedad determinada, y el segundo, a la percepción que sobre la problemática delincuencia tiene la población”
(Rico y Salas, 1988, cit. en Chinchilla, 1997).

La evolución del concepto de seguridad ciudadana desde el particular fenómeno del aumento de la criminalidad en América Latina durante este período y su correlacional problema del aumento de inseguridad ciudadana o miedo al delito se comprueba en Centroamérica según Chinchilla (1997) mediante la constatación de un incremento en las tasas de criminalidad y de una creciente sensación de inseguridad por parte de los habitantes que, según la autora, ocasiona estados de alarma generalizada. Para constatar este aumento en las tasas de criminalidad en la subregión, la autora se basa en estadísticas del crimen durante el período 1991-1994 en países como Belice, Costa Rica, Honduras y Nicaragua, mientras que sobre la percepción de inseguridad frente al delito se basa en las encuestas de opinión hechas por CID/Gallup para Costa Rica y El Salvador durante abril y junio de 1995.

Por otro lado, en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA enfatiza que la expresión seguridad ciudadana surgió fundamentalmente, como hemos manifestado en párrafos anteriores, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia, frente a la seguridad en los regímenes autoritarios, pues según este planteamiento, en los

regímenes autoritarios el concepto de seguridad se asocia a la seguridad del Estado conllevando las expresiones de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, mientras que en los regímenes democráticos, se emplea el concepto de seguridad ciudadana porque la seguridad se concibe como amenazas frente a situaciones delictivas o violentas contra las personas y grupos sociales (CIDH, 2009:8).

Desde otra perspectiva, Tudela (2007) manifiesta que el desarrollo conceptual de la seguridad ciudadana se da en el marco de una “expresión de inquietud o preocupación por la centralidad de los derechos de las personas en un entorno inseguro, fenómeno sociopolítico que intenta modificarse y cuyos orígenes se hallan en el rol de los órganos del Estado en la materialización de condiciones básicas para el desarrollo social”. En este sentido, para este autor, existen diferentes contextos desde los cuales emerge el concepto de seguridad ciudadana. En primer lugar, surge como oposición a la visión dominante de la seguridad nacional y pública que coloca a la seguridad del Estado como eje central de la seguridad; en segundo lugar, como consecuencia de la ausencia de certeza en la garantía de los derechos fundamentales por parte del Estado; en tercer lugar, como consecuencia de los cambios en la noción de seguridad con enfoques fuertemente asociados a la seguridad de los individuos, los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y la convivencia social; en cuarto lugar, como consecuencia de los esfuerzos para reformar las instituciones y políticas de seguridad pública por modelos de seguridad ciudadana democráticos que permitan la regulación eficiente de la violencia individual y social; en quinto lugar, como consecuencia de la necesidad de entender la seguridad como un fenómeno dinámico y global que exige intervenciones en varios aspectos de la vida social e institucional.

Por último, Gabaldón (2004) manifiesta desde una postura de regulación mínima estatal que el desarrollo del concepto de seguridad ciudadana es paralelo a la minimización del Estado como agente de intervención y regulación, algo que ha ido aparejado a la globalización, la privatización y, en general, la disminución de la independencia y soberanía como conceptos fundamentales de los Estados modernos.

En atención a las diferentes concepciones de seguridad ciudadana, cabe decir que la noción surge básicamente como consecuencia de dos aspectos: como reemplazo al concepto de seguridad enfocado en el Estado en el marco de los cambios en los enfoques de seguridad desde los nuevos ordenes político-democráticos de las sociedades latinoamericanas, y como concepto vinculado a la problemática del aumento de la

criminalidad. En este sentido, Curbet (2005) señala que la inseguridad asociada a la delincuencia emerge como problema social y político significativo a mediados de la década de los setenta y ochenta en Europa.

B) El problema de la indeterminación del concepto de seguridad ciudadana.

El concepto de seguridad ciudadana plantea al igual que otros conceptos estudiados en ciencias sociales y políticas un problema de objetividad y precisión a lo largo de su proceso de constitución que dificulta, no solo la construcción del concepto en sí, sino también la comprensión exacta del fenómeno o problema que pretende estudiar y comprender, más aún, teniendo en cuenta que “existen varias definiciones de seguridad ciudadana y cada una tiene implicaciones distintas para el análisis y para el diseño de políticas en este campo” (PNUD, 2009).

Las características ambivalentes en el desarrollo conceptual de la seguridad ciudadana son típicas de la región latinoamericana en donde han florecido una serie de interpretaciones sobre la seguridad que han conducido a una producción desordenada, confusa, e inconsistente de conceptos de seguridad que desde el punto de vista de su interpretación se interponen entre sí, para formar un conjunto de aportaciones conceptuales difíciles de congregarse cuando pretendemos lograr su objetividad y eficacia conceptual.

Gil Sacristán (2004: 22), haciendo alusión a este problema manifiesta que “el término popular o vulgar de seguridad aparece asociado a tres acepciones, seguridad ciudadana, orden público o seguridad pública, si bien, a veces, son empleados como sinónimos, deben ser diferenciados dando a cada cual su correcto significado, a pesar de la dificultad para delimitarlos con nitidez”

Este problema ya ha sido planteado por diferentes autores tanto en Europa³³ como en América Latina, donde el resultado, según lo que se ha podido observar es que, a la fecha, si bien existe un consenso amplio en la utilización de la expresión técnica “seguridad ciudadana” para nombrar el tipo de seguridad que garantizan los Estados actuales de

³³ BROTTAT I JUBERT (2002) para el caso de España.

América Latina con respecto a la población, los conceptos analizados todavía mantienen ciertas diferencias en sus propiedades, contenidos y significados³⁴.

No nos corresponde hacer aquí un análisis exhaustivo de las causas de este problema, antes bien, lo importante es señalar su realidad y establecer la crítica del mismo. En este sentido, atendiendo a este problema, hay diferentes autores y organismos internacionales que, sin hacer un análisis profundo de esta problemática, hacen acopio y exponen algunas críticas sobre el particular a nivel de América Latina.

Para la mayoría de los autores existen dos formas de interpretación de la seguridad ciudadana desde el comienzo de la utilización de esta expresión: una expresión amplia, que incorpora variados aspectos en el análisis de la seguridad, por ejemplo, la perspectiva de la seguridad humana y del conjunto de derechos fundamentales reconocidos universalmente, y otra reducida, que se refiere únicamente al análisis de los problemas criminales y de los enfoques de solución. Es así que, para muchos autores, particularmente en América Latina este problema de la dualidad conceptual nació con el propio uso de la expresión dentro del contexto regional.

Rico (1999: 21), quien dentro del contexto latinoamericano es uno de los pioneros en la investigación de los problemas relacionados con la inseguridad ciudadana, haciendo referencia al problema de la indeterminación conceptual señalaba desde los comienzos de la investigación en este campo de la existencia de una concepción amplia de la expresión seguridad ciudadana inherente a la vida social organizada, y otra reducida, que identifica la expresión con el tema exclusivo de la criminalidad y el aumento de la delincuencia. Desde la perspectiva de Rico, la seguridad ciudadana como expresión presentaba ya desde la década del noventa una doble acepción en su interpretación que, por un lado, la elevaba a una categoría general en la que se integraban varios aspectos de la organización social muy cercano a la concepción de orden público y que, por otro lado, la reducía a una categoría especializada que tenía que ver con el estudio y comprensión del problema de la criminalidad y sus causas.

Sojo (2001) también advierte sobre la problemática, refiriéndose a la amplitud conceptual de la seguridad ciudadana principalmente para el caso de Centroamérica. Este autor

³⁴ Este problema es observado también por Torres (2005), aunque haciendo la salvedad de la existencia de un “sentido común” de lo que se entiende por seguridad ciudadana en América Latina debido a la influencia de instituciones como, por ejemplo: FLACSO-Ecuador.

manifiesta que en la subregión predomina una tendencia al análisis de la cuestión de la seguridad desde una perspectiva muy amplia, que por amplia acaba incluyendo dentro del concepto un conjunto de generalidades y vaguedades.

Para Torres (2005, 4) el problema de la indeterminación conceptual se observa en el hecho de que “la seguridad ciudadana no existe como concepto único”, antes bien, según la autora, lo que hay son distintas maneras de interpretar lo que la seguridad ciudadana es o debería ser, ya que se puede interpretar el concepto de forma reducida atendiendo a los modelos represivos empleados en la solución del problema criminal, o a haciendo referencia a un carácter más amplio, que llega casi a igualar el concepto de seguridad humana que integra todos los campos de la acción social.

Torres señala, además, que otro de los problemas que presenta la interpretación de la seguridad ciudadana en América Latina es la gran influencia de los conceptos presentados por personas que trabajan para organismos internacionales como el BID, CEPAL, OMS, etc., que con ello han establecido una línea de pensamiento dominante constatando lo que Pontón (2004, cit. en Torres, 2005) sugiere sobre la existencia de un discurso hegemónico o visión hegemónica de la seguridad ciudadana que deriva del contexto internacional, haciendo alusión a la influencia de estos organismos sobre los conceptos y enfoques de la seguridad ciudadana.

Desde otras perspectivas, por ejemplo, Matul et al. (2011) señalan que la incorporación de nuevos temas y problemas complejos en la agenda de la inseguridad en Centroamérica repercutieron seriamente en la terminología conceptual que se emplea en materia de seguridad ciudadana.³⁵

Señalan estos últimos autores que, en algunos casos, estas tendencias condujeron a que el concepto de seguridad ciudadana se intercambiara con otros conceptos en boga en la región. Así, por ejemplo, señalan que “el termino de seguridad democrática, fue sustituido por el concepto de seguridad humana. En otros casos, se reemplazó el concepto de seguridad ciudadana por conceptos que involucran la complejidad y las múltiples dimensiones del problema, como, por ejemplo, el de la seguridad de los habitantes. En

³⁵ Los temas a los que hacen referencia son: las elevadas tasas de delincuencia, el tráfico ilegal de drogas, el lavado de dinero y la narcoactividad, así como el replanteamiento de la autoridad civil y las acciones de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública.

los casos más extremos, se redujo el concepto de seguridad ciudadana al concepto de orden público”. (Matul et al., 2011:10).

También, desde la perspectiva de los derechos humanos, la CIDH (2009) habla de la utilización en las Américas de conceptos diferentes para referirse al mismo objeto de estudio-la protección y garantía de los derechos humanos frente al delito y la violencia, tanto en ámbitos políticos como académicos. Para la CIDH, el problema de la indeterminación del concepto de seguridad ciudadana se refleja en el hecho de que en algunos casos se maneja una definición muy amplia, que incorpora medidas de garantía de otros derechos humanos (como el derecho a la educación; el derecho a la salud; el derecho a la seguridad social; o el derecho al trabajo, etc.), mientras que en otros casos se reduce esa definición a las intervenciones de las fuerzas policiales y, eventualmente, del sistema judicial.

Asimismo, reafirmando lo señalado por Matul et al. (2011), la CIDH señala, además, que se manejan a nivel de América Latina indistintamente conceptos diferentes, como los de seguridad pública; seguridad humana; o seguridad democrática, lo cual genera un marco impreciso desde el punto de vista técnico para definir los estándares de derechos humanos comprometidos (CIDH, 2009: 7).

Espín (2010: 8), al igual que los autores anteriores también se refiere al carácter ambivalente de la expresión seguridad ciudadana debido a que puede ser definido desde posturas muy distintas que van desde visiones muy reduccionistas hasta aquellas muy amplias que hacen de la seguridad ciudadana un concepto complejo y aun en constante construcción.

En conclusión, la mayoría de los autores indican que el problema de la indeterminación conceptual de la seguridad ciudadana estriba en la existencia de dos formas de entenderla y, por supuesto, esto implica, en la práctica, formas diferentes de abordarla. Ambas interpretaciones resultan inconvenientes para el abordaje de las soluciones que plantea el problema de la inseguridad ciudadana. La noción amplia, puede resultar inconveniente por la falta de precisión de la cuestión terminológica debido a que incorpora dentro de la concepción amplia cuestiones que rebasan los temas tradicionales del problema referentes al aumento de la criminalidad, y, en su lugar, expande el entendimiento del problema a los asuntos que se vienen estudiando desde la gran perspectiva de la seguridad humana; mientras que, por otro lado, la noción reducida puede ser inconveniente debido a que su

planteamiento del problema se circunscribe a la búsqueda de la reducción de la criminalidad y a la aplicación de modelos represivos para lograrlo sin tomar en cuenta otros factores que pueden ser determinantes en la solución del problema.

Por otro lado, se observa un uso paralelo de conceptos para referirse al problema. Particularmente en América Latina, aunque se logró establecer un antes y un después en el significado del concepto de Seguridad Nacional propio de las dictaduras, con relación a los conceptos empleados en democracia, la convergencia de nuevos conceptos de seguridad tales como los de seguridad de los habitantes, seguridad democrática, seguridad ciudadana, seguridad pública, y el tradicional concepto de orden público, condujeron a visiones y enfoques de seguridad heterogéneos y discordantes que propiciaron el surgimiento de modelos de seguridad diferenciados en sus planteamientos, propósitos y objetivos, lo que a su vez ha hecho que en América Latina el tema de la seguridad de las personas en sus diferentes aspectos haya sido abordado desde distintos enfoques que propugnan conceptos y formas de entender la seguridad propios de cada visión del problema.

C) Los conceptos de seguridad e inseguridad ciudadana

Como bien se ha dicho la seguridad ciudadana se viene estudiando en América Latina desde sus dos perspectivas, la amplia y la reducida desde finales de los ochenta producto tanto de los nuevos problemas que plantea el aumento desproporcional de la criminalidad como fenómeno social ligado a otros fenómenos complejos y conexos como el narcotráfico, el uso de las nuevas tecnologías como plataformas para el delito, el desplazamiento trans e inter fronterizo de personas y recursos, etc., así como también, por la irrupción de nuevos enfoques de seguridad que elevan a las personas a la categoría de sujetos primordiales de la seguridad de los Estados.

Diferentes autores a nivel de América Latina han venido estudiando el problema específico de la inseguridad ciudadana desde las posturas señaladas y han elaborado conceptos que desde su propia perspectiva del fenómeno han servido para ir formando un cumulo de proposiciones conceptuales de lo más variado y que, a su vez, hacen de la seguridad ciudadana un constructo en permanente elaboración y búsqueda de identidad.

Es así que, las interpretaciones del concepto de (in)seguridad ciudadana planteadas desde sus diversas fuentes se vienen desarrollando con la propia evolución de las investigaciones de los fenómenos del aumento de la criminalidad y de la sensación de inseguridad frente al delito en América Latina, se destaca el hecho de que como consecuencia de este desarrollo se viene tratando de conceptualizar la seguridad ciudadana desde la década del ochenta, produciéndose lo que podríamos llamar como un cuerpo de conceptualizaciones caracterizado por reunir varios aspectos entre los que destacan: la diversidad de fuentes de las que provienen los distintos conceptos creados, lo que expresa un interés importante en la región por el estudio del problema; las diferencias de los términos expresadas en visiones particulares del problema, lo que hace que existan distintas formas de concebir la expresión; el advenimiento del nuevo sujeto de la seguridad expresado en la idea comúnmente aceptada del individuo como ente preeminente de toda seguridad; la alineación o subordinación del concepto de seguridad ciudadana a conceptos de mayor reconocimiento conceptual en el marco de la aparición de conceptos exitosos a nivel mundial como el de Seguridad Humana planteado desde la ONU, que lejos de dotar el concepto de seguridad ciudadana de identidad, lo insertan como un componente adicional dentro de la noción amplia de la Seguridad Humana.

En este apartado veremos las principales posiciones conceptuales de la seguridad ciudadana a nivel de América Latina a través de dos perspectivas: la de los autores individuales, y la de los principales organismos internacionales que han venido ocupándose del estudio y solución de la problemática.

D) Los planteamientos conceptuales de los autores: Una perspectiva latinoamericana.

a) La perspectiva de los Organismos Internacionales.

En América latina son diversos los autores, tanto individuales como institucionales que desde finales de la década del ochenta, fundamentalmente a partir del año 2000 vienen realizando investigaciones acerca del fenómeno de la inseguridad ciudadana y planteamientos explícitos acerca de la problemática como concepto, principalmente en el marco de investigaciones financiadas por instituciones que han desarrollado una amplia

producción en materia de seguridad ciudadana en países como Ecuador, Argentina y Chile que han tenido una gran influencia en el resto de los países latinoamericanos³⁶.

Junto a esta diversidad de planteamientos y perspectivas de investigación sobre el tema se ha desarrollado igualmente una cantidad importante de conceptos sobre la expresión “seguridad e inseguridad ciudadana” provenientes tanto de investigaciones de carácter personal o académicas, o desde posiciones institucionales planteadas desde organismos internacionales destacados que han hecho que el concepto se caracterice, al menos en su dimensión latinoamericana, por su amplia diversidad de fuentes y acepciones terminológicas.

El análisis de estos conceptos bien puede comenzar por la definición que hace el PNUD (1994) en su Informe sobre Desarrollo Humano en el que, si bien no se utiliza de forma explícita las expresiones de seguridad o inseguridad ciudadana, es a partir de este Informe mundial donde comienza a dársele a la seguridad una dimensión humana en la que las personas y sus necesidades son el centro de la seguridad que deben proporcionar los Estados, siendo el problema de la delincuencia y la violencia uno de los aspectos fundamentales abordados en la comprensión del nuevo concepto de Seguridad Humanan que se propone desde este organismo. Es así que, desde este planteamiento, tal como señala el informe “tal vez no haya otro aspecto de la seguridad humana tan fundamental para la gente como su seguridad respecto de la violencia física” (PNUD, 1994: 34).

Desde la perspectiva del PNUD (1994) el concepto de seguridad ha de cambiar desde su posición netamente territorial hacia una posición en la que las personas son el fundamento del nuevo concepto de seguridad. Para el PNUD, las personas, y en concreto, las amenazas a la vida humana forman parte junto con la delincuencia y la violencia del

³⁶ Cabe mencionar el trabajo de RICO Y SALAS (1988) *Inseguridad Ciudadana y Policía*, Madrid, Tecnos, como una de las primeras aportaciones intelectuales y académicas sobre el problema de la inseguridad ciudadana a nivel de América Latina.

En concreto, para el caso de Ecuador, TORRES ET AL. (2012) presentan un estado del arte sobre la producción en temas de seguridad ciudadana y violencia en Ecuador durante el Período 2000-2010, fundamentalmente impulsadas por instituciones como FLACSO Ecuador, Fundación ESQUEL, La Organización Panamericana de la Salud, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Municipio de Quito.

Desde una perspectiva más regional, SALOMÓN (cit. en Serbín et al., 2001) hace referencia al primer informe auspiciado por el CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales con el informe del Proyecto Regional Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica, 2001 como primer estudio que engloba la situación regional en su conjunto y presenta un enfoque integral del problema.

conjunto de amenazas hacia la “seguridad de las personas”, siendo la misma uno de los aspectos constituyentes del nuevo concepto de Seguridad Humana.

Según el PNUD (1994), las amenazas contra la Seguridad Personal vista desde la protección de la vida humana asume varias formas: Amenazas del Estado (tortura física), amenazas de otros Estados (guerra), amenazas de otros grupos de la población (tensión étnica), amenazas de individuos o pandillas contra otros individuos o pandillas (delincuencia, violencia callejera), amenazas dirigidas contra las mujeres (violación, violencia doméstica), amenazas dirigidas contra los niños sobre la base de su vulnerabilidad y dependencia (maltrato de niños), amenazas dirigidas contra la propia persona (suicidio, uso de estupefacientes).

En este sentido, la perspectiva amplia del PNUD sobre la seguridad en la que incorpora la seguridad de las personas como elemento central del Desarrollo Humano se vuelve trascendental para el desarrollo de la noción de seguridad ciudadana en el sentido que le otorga un lugar central al individuo como objeto de la seguridad frente a amenazas diversas, pero fundamentalmente frente a amenazas que tienen una gran preocupación e impacto en el desarrollo de las sociedades como lo son la violencia física y la delincuencia, temas estos que vienen siendo prioritarios en la conformación de la noción de seguridad e inseguridad ciudadana. Es así que, la importancia que concede el PNUD a los problemas de delincuencia y violencia dentro de su concepto de seguridad personal fijan la clave para lo que posteriormente sería el fundamento del concepto de seguridad ciudadana: el ciudadano y las personas y sus derechos y libertades fundamentales como principales beneficiarios de la seguridad que deben proporcionar los Estados, ya que sin protección frente a la delincuencia y la violencia y otras amenazas que vulneran el desarrollo humano, no pueden darse las condiciones para lograr la Seguridad Humana.

A partir del 2005³⁷ este organismo plantea una definición más objetiva y acotada del concepto de seguridad ciudadana como “una parte limitada pero vital de la noción más amplia de la Seguridad Humana que acuerpa aspectos relacionados con el disfrute de los Derechos Humanos en general” (PNUD, 2005: 35) siendo así que para este organismo la seguridad ciudadana se refiere a modalidades específicas de vulnerabilidad como las

³⁷ A partir del Informe Nacional de Desarrollo Humano. Venciendo el Temor: (In)seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica, PNUD, 2005.

ocasionadas por la violencia y el despojo, y a la protección de un núcleo esencial de derechos fundamentales de las personas.

Según el PNUD, la seguridad ciudadana es:

“...la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros. El concepto de violencia, a su vez, denota el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica con el fin de causar daño o doblegar la voluntad. Finalmente, la noción de despojo remite al acto de privar ilegítimamente de su patrimonio a una persona física o jurídica”.

Finalmente, desde el planteamiento del PNUD se añade la necesidad de integrar al concepto de seguridad ciudadana la perspectiva de las políticas públicas para la mejora de los problemas de Desarrollo Humano, al enfatizar además que la seguridad ciudadana debe entenderse como la planeación, la organización y la ejecución de políticas integrales y participativas de distinta índole, cuyo fin no solo sea disminuir el delito, sino contribuir a la creación y fortalecimiento de instituciones más efectivas y sostenibles para el desarrollo humano (PNUD, 2013: 10).

Desde otra perspectiva institucional de los organismos internacionales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos plantea que el concepto de seguridad ciudadana se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales frente a las amenazas de situaciones delictivas o violentas³⁸. En este sentido, la CIDH define la seguridad ciudadana como los derechos de todos los miembros de una sociedad a “desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes” (CIDH-OEA, 2009: 8).

Por otro lado, desde perspectivas institucionales con enfoques de seguridad ciudadana integrales se desarrollan conceptos que buscan enfatizar el carácter multisectorial e inclusivo de la seguridad ciudadana.

Según el CAF (2014, 21), la seguridad ciudadana, se apoya en el concepto de derecho humano fundamental, lo que implica una mirada incluyente tanto sobre las víctimas como sobre los victimarios lo que lo hace diferente del concepto de seguridad pública, que

³⁸ Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA, 2009.

según el organismo hace énfasis en los poderes coercitivos de los Estados y sus instrumentos de represión como elemento central para combatir el crimen.

De igual forma, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha adoptado una perspectiva integrada y multisectorial de la seguridad ciudadana cuyo ámbito de intervención abarca todo el proceso continuo de prevención de la violencia y la delincuencia: prevención social y situacional, sistemas policiales, judiciales y penitenciarios. Para este organismo la seguridad ciudadana se entiende, en concordancia con el enfoque de Derechos Humanos de la OEA-CIDH, como el derecho de todos los ciudadanos a vivir libre de todas las formas de violencia y delincuencia, derecho que debe situar al individuo como eje de los asuntos de seguridad de cualquier Estado (BID, 2014: 2).

b) La perspectiva de los investigadores.

En la literatura latinoamericana sobre seguridad ciudadana se observa, además de una producción académica importante que acuerpa temas generales y amplios en los que se aborda la problemática desde sus distintas dimensiones, y otras desde sus aspectos concretos, se aprecia, además, una variedad de aportaciones conceptuales que evidencian no solo el carácter diferenciado de las posturas de los autores al momento de estudiar la problemática desde enfoques particulares, sino también las influencias del contexto político y social en medio del cual se desarrollan tales planteamientos. Esto ha hecho que el concepto de seguridad ciudadana sea uno de esos conceptos amplios y polisémicos (Escobar et al., 2004: 5) que tanto abundan en las ciencias sociales. En este sentido, el desarrollo conceptual de la seguridad ciudadana se ha visto influenciado por distintos problemas y posturas que han moldeado su construcción a lo largo de las últimas décadas: prejuicios alrededor del concepto de seguridad en América Latina debido a su relación con la Doctrina de la Seguridad Nacional y su carácter represivo, el surgimiento de los gobiernos democráticos que propiciaron la inclinación de los gobiernos hacia el paradigma de la seguridad democrática, principalmente en Centroamérica, la generación de nuevas perspectivas y enfoques de análisis en el tratamiento del problema que involucro la incorporación de nuevos actores en la solución y estrategias de intervención orientadas a la prevención y la participación ciudadana y la cooperación interinstitucional, etc.

Teniendo en cuenta estas condiciones, el concepto de seguridad ciudadana se ha desarrollado haciendo énfasis en un conjunto de características que le han servido para definirlo desde sus diferentes posturas. Así, tenemos que los conceptos se vienen planteando desde perspectivas tanto amplias como reducidas (Arriagada, 2002) que involucran aspectos generales de la problemática, y otras que involucran aspectos concretos, se vienen proponiendo desde categorías objetivas y subjetiva que involucran el análisis de la realidad estadística del problema (criminalidad) y desde su impacto en la sensación y percepción ciudadana del problema (Chinchilla, 1999); planteamientos conceptuales desde el enfoque de la participación de nuevos actores en la formulación y ejecución de las soluciones del problema (Sanz, 2008); su conceptualización viene haciendo énfasis en el principio de ciudadanía como centro de la acción del Estado (Salomón, 2001; Carrión, 2009); y por último, se viene enfatizando en algunas perspectivas conceptuales que el fin (objetivo) de la seguridad ciudadana radica en el libre ejercicio de las libertades y derechos y la calidad de vida de los ciudadanos y el buen funcionamiento de las instituciones (Tudela, 2005, Cosidó, 2003, Gandarillas y Gómez, 2011; Álvarez y Manzotti, 2008).

Para Arriagada y Godoy (1999, 9) las definiciones sobre seguridad ciudadana se han caracterizado por enfatizar distintas dimensiones y niveles entre las que cabe destacar aquellas que poseen un carácter intangible y subjetivo. En este sentido, la autora señala que la seguridad ciudadana se ha venido definiendo de una forma amplia en la que se involucran aspectos generales del problema social vistos como amenazas a la seguridad ciudadana como lo son la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, el acceso al mercado y las oportunidades sociales, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción. Y de otro lado, enfatiza la autora, se viene planteando la seguridad ciudadana desde una perspectiva más reducida en la que el problema del delito y del miedo al delito son los aspectos principales de la seguridad ciudadana al tener como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y poder disfrutar de la libertad individual sin temor a ser agredido o asaltado.

En la misma línea que Arriagada, Dammert (2007) señala también el carácter polisémico del significado de la seguridad ciudadana ya que según la autora tenemos diversos conceptos que remiten prácticamente a lo mismo, aunque logra identificar aspectos comunes a todas las denominaciones existentes sobre seguridad ciudadana. Así, señala

que todas las denominaciones hacen referencia a tres aspectos básicos: la participación activa de la comunidad, las personas como finalidad de las políticas, y a un concepto más amplio de la seguridad.

Por otro lado, siguiendo con los planteamientos de los autores, Chinchilla (1999) afirma que al hablar de seguridad ciudadana se alude a dos fenómenos que hay que distinguir. Por un lado, está el fenómeno de las conductas delictivas que se cometen en una sociedad determinada, es decir el problema social delictivo, y por otro lado, la percepción que sobre la problemática delincuencia tiene la población, siendo así que para esta autora el concepto de seguridad ciudadana abarca tanto los aspectos objetivos de la inseguridad expresados a través de la realidad estadística del problema, como el aspecto subjetivo que hace referencia a la sensación que experimenta una determinada sociedad con respecto al problema.

Más tarde la autora señala que aunque en su concepción más amplia la expresión seguridad ciudadana refiere a numerosos aspectos inherentes a la vida social organizada, generalmente se la utiliza en relación con el tema de la criminalidad al hacer referencia al fenómeno del “Miedo al crimen” o inseguridad ciudadana que la mayoría de la población suele identificar con el aumento real o supuesto de la delincuencia y una intervención desafortunada de los organismos estatales encargados de su prevención y represión (Rico y Chinchilla, 2002:11).

Desde la perspectiva de la inclusión de otros actores no estatales en la solución del problema, Hernando Sanz (2008) señala que desde la seguridad ciudadana se asume que otras instituciones locales y estatales, y sobre todo los propios beneficiarios, es decir los habitantes de las ciudades, las organizaciones vecinales y de barrio y, en definitiva, la propia sociedad civil, contribuyan a su consecución, desempeñando un importante y destacado rol. El énfasis en la seguridad ciudadana corresponde a los individuos, desbordando los marcos estatales y los diferentes agentes de control social.

En esta misma línea, Ramos García y Flores (2013, 34) manifiestan que la seguridad ciudadana es un mecanismo de respuesta holística, congruente con la multidimensionalidad y multicausalidad del fenómeno de violencia, pues concibe como coproductores a la sociedad civil, el sector privado, las instituciones de diversos sectores y ámbitos de gobierno. En contraste, la seguridad pública alude a respuestas sectoriales

de las agencias policiales que, por su naturaleza y alcances, se especializan en políticas represivas.

Existe una considerable cantidad de autores particulares que definen la seguridad ciudadana desde la perspectiva de los Derechos Fundamentales y de su garantía por parte del Estado haciendo referencia a la noción de ciudadanía que alude a un haz de derechos tutelados por los ordenamientos jurídicos (PNUD, 2005) lo que tiende a situar estos conceptos dentro del campo doctrinal del Estado democrático de derecho. Así, para autores como Gandarillas y Gómez (2011, 21), la seguridad ciudadana en sentido amplio y general se entiende como la preservación de los derechos de las personas en su medio social y de convivencia.

Desde un punto de vista que ubica a la ciudadanía como centro de la acción del Estado, Salomón (2001) señala que la seguridad ciudadana es un concepto que trata de restituir un lugar central a la ciudadanía, entendida esta como sujeto histórico sobre el cual debe recaer la acción del Estado. Para esta autora, la ciudadanía así considerada trasciende la concepción jurídica y se ubica en un plano político-social, de ahí que al hablar de seguridad ciudadana hablemos de la seguridad de todos y, particularmente, de la obligación estatal de garantizarla.

En la misma línea que Salomón, Carrión et al. (2009, 13-14) plantea la seguridad ciudadana desde el enfoque de la ciudadanía como objeto de derecho. Según este autor con el desbordamiento de las instituciones clásica de la seguridad pública (policía y justicia), el Estado asume un nuevo rol que consiste en ser el garante de los derechos y deberes de las personas frente a la vida y su patrimonio, es decir la seguridad ciudadana se expresa en la ciudadanía como forma de participación en el goce de sus bienes y de la calidad de vida en el marco de la ley y de la cultura:

“la seguridad ciudadana se refiere a la necesidad de mantener y potenciar las relaciones interpersonales en el marco de la ley y la cultura, expresadas en el respeto al derecho ajeno bajo la norma, para lo cual tienen presencia un conjunto de instituciones públicas (Municipio, Justicia, cárcel) y sociales (Universidades, medios de comunicación, defensores de derechos humanos). Allí radica la condición ciudadana de la seguridad: los derechos y deberes individuales y colectivos de la población en el marco de un Estado que debe garantizarlos”.

Por su parte, desde perspectivas más amplias que involucran el correcto funcionamiento de las instituciones como garantía para la seguridad ciudadana, Tudela (2005) desde una perspectiva social e institucional afirma que la seguridad ciudadana es aquel estado o condición socio-institucional que objetiva y subjetivamente (percepción) puede calificarse como óptima para el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos y que depende del conjunto de condiciones sociales y culturales, jurídicas, institucionales y política que, entre otras, posibilitan el adecuado y normal funcionamiento de las instituciones públicas y los organismos del Estado, así como la convivencia pacífica y el desarrollo de la comunidad y la persona.

Álvarez y Manzotti (2008, 32) en una perspectiva de importancia de las instituciones políticas y de justicia identifican la noción de seguridad ciudadana como una situación institucional y social que comprende acciones institucionales y sociales orientadas a resguardar y garantizar las libertades y los derechos de las personas a través de la prevención, conjura investigación de los delitos, las infracciones y los hechos que vulneran el orden público.

En esta misma línea, Delgado y Guardia (cit. en Del Olmo, 2000) consideran que la seguridad ciudadana es la protección del normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la defensa del ciudadano ante la criminalidad en cada una de sus facetas y tipologías, la defensa de los ciudadanos ante la corrupción y otras formas de actuaciones asociales que puedan impedir o dificultar el normal desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de la persona.

Finalmente, desde una perspectiva política, Cosidó et al. (2003, 10) entiende la seguridad ciudadana como un valor político esencial porque afecta no solo a la calidad de vida de los ciudadanos, sino a la propia estabilidad de los sistemas democráticos. Así, señala el autor que cuando el Estado falla en la primera de sus obligaciones sociales, la de dar seguridad y tranquilidad a sus ciudadanos, se produce una quiebra del Estado de Derecho y una deslegitimación del poder democrático.

E) Planteamiento conceptual de la seguridad ciudadana en Panamá.

La seguridad ciudadana como tema multidimensional ha sido poco desarrollado en Panamá. Esto se debe a que en general los estudios y acercamientos que se han hecho sobre la problemática se han concentrado principalmente en aquellas áreas de estudio que

abordan el problema tanto desde la perspectiva criminológica, en la que se ha venido estudiando el desarrollo, evolución, naturaleza y causas del problema social delictivo, como desde la perspectiva histórico-política en la que se han hecho puntuales contribuciones al estudio de la institución policial y militar durante el período republicano tendientes más a conocer el desarrollo y naturaleza de esta institución desde el punto de vista de su transformación histórica, que como componente integrador de un marco de análisis más amplio que incluyera el estudio de las condiciones y características de la seguridad nacional y pública en las distintas etapas del Estado nacional.

La concentración de los distintos análisis en esta parte concreta de los estudios de seguridad ciudadana a nivel nacional ha perjudicado el análisis riguroso de otras dimensiones de la seguridad ciudadana, en concreto estudios relacionados con las políticas públicas de seguridad ciudadana, la dimensión institucional de la seguridad que abarca el estudio de los sistemas nacionales de control y prevención de la violencia y el delito tanto desde la perspectiva jurídico- orgánica como desde el enfoque de desarrollo y fortalecimiento institucional para la mejora de las funciones y procesos de las instituciones de control y prevención.

El incipiente abordaje de la problemática de la seguridad ciudadana desde sus distintas dimensiones ha provocado que en el país no se haya desarrollado un bagaje propio, sometido a crítica y discusión del concepto de seguridad ciudadana, a pesar de que esta expresión se viene empleando en distintos medios y documentos oficiales desde los años noventa. Antes bien, el empleo por parte de los distintos análisis que se vienen efectuando a nivel nacional se caracteriza porque parten o se derivan de bases conceptuales adoptadas en su mayor parte por organismos internacionales como el PNUD de las Naciones Unidas en el que se plantea la seguridad ciudadana como un componente del concepto más amplio de la Seguridad Humana.³⁹

La Constitución de la Republica de 1972 y sus reformas⁴⁰ no definen en su articulado ni hacen referencia específica de un concepto de seguridad nacional o pública que sirva de

³⁹ Entre estos trabajos cabe destacar: Cabrera Arias, Castillo y Franceschi (2010), Márquez, González y Selles de Palacios (2013), Lasso Núñez (2009), Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio-Industria de Panamá (2011).

⁴⁰ Es entendible que la Constitución de la Republica no incorpore en su texto el termino Seguridad Ciudadana, teniendo en cuenta que el mismo comienza a conocerse en el contexto latinoamericano a partir de la promulgación de la Constitución Española de 1978.

Por otro lado, las reformas de la Constitución comprenden: los Actos Reformatorios de 1978, el Acto Constitucional de 1983, el Acto Legislativo 1 de 1993, el Acto Legislativo 2 de 1994, el Acto Legislativo 1 de 2004.

sustento para un abordaje conceptual preciso de la seguridad a nivel nacional. Esta característica no es solo propia del documento constitucional, sino que tal cual como señala la Federación Iberoamericana de Ombudsman en su VIII Informe sobre Derechos Humanos: Seguridad Ciudadana, esta falta de definición de la seguridad ciudadana se observa también en los distintos instrumentos legales referentes a la seguridad adoptados en el marco de los diferentes gobiernos democráticos panameños.

Sin embargo, aunque el texto constitucional no describe de forma explícita una definición para la seguridad nacional o publica, si reconoce de forma implícita los principios y salvaguardas defendidos dentro del marco conceptual actual de la seguridad ciudadana, en concreto la defensa estatal de las libertades y garantías fundamentales de los ciudadanos.

En este sentido, la Constitución Política permite identificar los elementos constitutivos de la Seguridad Ciudadana (Federación Iberoamericana de Ombudsman, 2011: 355) en su Artículo 17 al consignar la responsabilidad de las autoridades de la Republica, para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley. Del mismo modo, el Artículo 310 del Título XII de la Fuerza Pública especifica que “para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentran bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la ley organizara los servicios de policía necesarios, con mandos y escalafón separados”.

Por otro lado, la Ley N° 18 de 3 de junio de 1997 Orgánica de la Policía Nacional tampoco define explícitamente la seguridad ciudadana, a pesar de que utiliza en su articulado el termino (Artículo 2) como una muestra de su incorporación al lenguaje de seguridad de la región, aunque equiparándolo con los términos de orden público y seguridad publica empleados en la misma ley. En su caso, si define de forma indirecta la seguridad publica al señalar en el Artículo 3, Capítulo II que la seguridad pública se fundamenta en la protección de la vida, honra y bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado, en la conservación del orden público, la prevención y represión de las faltas y los hechos delictivos.

El planteamiento conceptual de la seguridad durante el Gobierno de Martin Torrijos parte de la idea del concepto de Seguridad Integral declarado por el anterior gobierno de

Moscoso, cuyo objetivo fundamental es el ser humano, en el que los valores democráticos representan la principal condición para el desarrollo social⁴¹. Sin embargo se puede observar que ya en una etapa final del gobierno se plantea a través del Programa de Seguridad Integral (PROSI)⁴² una concepción más elaborada de la seguridad ciudadana, al señalar que la misma como una de las dimensiones de la seguridad humana se concibe como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un estado de derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando estos son vulnerados (PROSI, 2008: 16).

Por otro lado, la Ley orgánica que crea el Ministerio de Seguridad Pública, ley 15 del 14 de abril de 2010, no hace referencia al termino seguridad ciudadana. En su caso, utiliza el termino seguridad pública para referirse a los diferentes servicios que dependen del ramo. En este sentido, no elabora una definición explicita de la seguridad, sino que se limita a declarar en su Artículo 2 los elementos constitutivos de la seguridad publica al señalar que “es función del Ministerio de Seguridad Pública mantener y defender la soberanía nacional, velar por la seguridad, la tranquilidad y el orden público en el país, así como proteger la vida, honra y bienes de sus nacionales y de los extranjeros que estén bajo su jurisdicción”.

En el plano de los autores nacionales: Correa et al. (2001, 162) en concordancia con el planteamiento conceptual del CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales) definen la seguridad ciudadana como “el derecho que asiste a la ciudadanía de desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes, como expresión del contrato social que obliga al Estado a satisfacer necesidades del ciudadano, tales como el Estado de Derecho y la seguridad ciudadana a cambio de la delegación de poder”.

Lasso Núñez (2009, 12) en un estudio sobre la gestión municipal de la seguridad ciudadana, entiende la misma como la ausencia de violencia y criminalidad en una región, donde los programas de índole preventivo en lo referente a las condiciones de vida y oportunidades juegan un papel fundamental, así como la atención organizada y prestada

⁴¹ Entrevista a Héctor Alemán, Ministro de Gobierno y Justicia en el Gobierno de Martin Torrijos. Julio Bermúdez Valdez, El Panamá América: Seguridad Integral y Democracia, 28 de agosto de 2004.

⁴² Propuesta de Política de Seguridad Ciudadana, Borrador, PROSI, Ministerio de Gobierno y Justicia, junio de 2008.

por el Estado y actores en su conjunto. Asimismo, la percepción ciudadana en torno a la afectación o no de la criminalidad en su vida cotidiana o modificación de acciones en su vida en torno al temor provocado por un ambiente inseguro.

Por otro lado, Lasso Núñez⁴³ plantea que el Gobierno de Ricardo Martinelli entiende el concepto en tres dimensiones:

- a. La protección que se genera por mecanismos de control penal y mantenimiento de la paz pública, función principal de instituciones como la Policía Nacional y el Sistema de Justicia.
- b. La acción que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía para asegurar su convivencia pacífica que busca la integración y participación de la comunidad, especialmente en la prevención del delito (Programas como Vecinos Vigilantes y Comerciantes Vigilantes)
- c. La percepción ciudadana de inseguridad, entendida como una sensación psicológica que demuestra la falta de protección ante la posibilidad de ser víctima de un acto delincuencia.

Para el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio e Industrias de Panamá (2011) la seguridad ciudadana se constituye en un marco central para el desarrollo de los derechos humanos, no se limita exclusivamente a la lucha contra la delincuencia sino a crear un ambiente adecuado para la convivencia pacífica. Tampoco es exclusividad del sector público y de las instituciones que le acompañan, pues, desde esta visual se hace demandante la participación de otros actores: organismos, otras instituciones del Estado, la sociedad civil y el sector privado. El concepto sobrepasa el ámbito de las instituciones policiales y redirecciona el actuar y accionar de estas, hacia una naturaleza más civil y de prevención.

Márquez et al. (2013, 82-84) apoyándose en el planteamiento conceptual del PNUD señalan que el concepto de seguridad ciudadana es inclusivo ya que incorpora a la seguridad pública y el orden público e incluye la prevención, control y represión de la criminalidad. Además de que supone la articulación de acciones con políticas sociales que promueven la participación ciudadana y los derechos humanos. Señalan además que se trata de un orden ciudadano que elimina las amenazas de violencia en la población y

⁴³ LASSO NUÑEZ, JOSÉ: ¿Cómo crear una política de seguridad ciudadana? La Estrella de Panamá, Sección Política, Domingo 5 de septiembre de 2010.

permite la convivencia segura y pacífica. No es simplemente una reducción de la delincuencia, sino que debe incluir la mejora de la calidad de vida de la población mediante la prevención del delito al igual que un acceso a la justicia en forma ágil y eficaz.

Cabrera Arias et al. (2010, 12) partiendo del marco normativo del Desarrollo Humano y del concepto amplio de la Seguridad Humana del PNUD, entienden la seguridad ciudadana como una situación social libre de riesgos y conflictos violentos, en cuyo seno las personas puedan gozar plenamente de sus libertades y derechos tanto civiles, como políticos y sociales, en el que todos y todas contamos con posibilidades de desarrollo humano en el marco del Estado de derecho.

CAPÍTULO II

**DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO,
ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN Y PERCEPCIÓN
DE INSEGURIDAD CIUDADANA EN LA
REPÚBLICA DE PANAMÁ DURANTE LOS
PERÍODOS 2004 – 2009 Y 2009 – 2014**

CAPÍTULO II. DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN Y PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD CIUDADANA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ DURANTE LOS PERÍODOS 2004 – 2009 Y 2009 – 2014.

1. DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.

La República de Panamá está situada en la parte central del Continente Americano. Tiene una superficie de 75,517 Kilómetros cuadrados y una población total estimada en aproximadamente 3.929.141 (2015)⁴⁴, de los cuales más del 60% se concentra en las zonas urbanas y metropolitanas (Provincias de Panamá y Colón), y el resto en las zonas y provincias rurales y comarcas indígenas. El Gráfico N° 2.1 muestra la división político-administrativa de la República de Panamá.

Gráfico N° 2.1

Mapa de la República de Panamá.



Fuente: Elaboración propia.

La evolución histórica del país se puede resumir en un conjunto de épocas que han moldeado sus características actuales como nación. La época antigua, caracterizada por el desarrollo de las principales masas de pobladores que habitaban el territorio: andinos,

⁴⁴ Según la Revista digital datosmacro.com: (<http://www.datosmacro.com/demografia/poblacion/panama>).

nahuas, mayas y caribes; época del descubrimiento y la conquista, que comienza desde la llegada de Rodrigo de Bastidas a las costas del Istmo, hasta la fundación de la Real Audiencia de Panamá; época de la colonia, que abarca desde el establecimiento de este tribunal hasta la separación de España en 1821; época de la unión a Colombia, que se extiende desde el 28 de noviembre de 1821 hasta el 3 de noviembre de 1903; época de la nacionalidad panameña que comprende desde la separación de Colombia hasta la actualidad. El Gráfico N° 2.2 muestra los datos generales de la República de Panamá.

Gráfico N° 2.2

Datos Generales de la República de Panamá.

<p>NOMBRE OFICIAL CAPITAL POBLACIÓN GENTILICIO IDIOMA RELIGIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • República de Panamá • Ciudad de Panamá • 3,460,462 (2011) • Panameño (a) • Español • Católica (69.0%), protestante (20.0%), otras (8%).
<p>LOCALIZACIÓN Y LÍMITES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • América Central • Norte: Mar Caribe • Este: República de Colombia • Sur: Océano Pacífico • Oeste: República de Costa Rica.
<p>SUPERFICIE CLIMA MONEDA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 75.57 Kms cuadrados • Tropical-húmedo • Balboa (nacional), dallar americano (curso legal)
<p>GRUPOS ÉTNICOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mestizos o criollos. Hispano-indígena, (68%) • Blancos, (15%) • Afro-colonial y Afro-antillano, (14%) • Poblaciones indígenas (Ngobe, Buglé, Kuna, Emberá, Wounaan, Naso-Teribe, Bri-Bri), 6.0% • Colonias (chinos, indostanes, hebreos, centro europeos, suramericanos, norteamericanos, etc.)
<p>FECHAS Y ACONTECIMIENTOS IMPORTANTES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 15 de agosto de 1519. Fundación de la Primera Ciudad de Panamá. • 28 de noviembre de 1821. Independencia de Panamá de España. • 3 de Noviembre de 1903. Separación de Panamá de Colombia. • 31 de Diciembre de 1999. Reversión del Canal de Panamá.

Fuente: Elaboración propia con datos de La Contraloría General de la República de Panamá: Dirección de Estadística y Censos y Compendio de Historia de Panamá: Juan B. Sosa y Enrique J. Arce (1971).

La sociedad panameña mantiene una estructura étnica muy variada producto de las diferentes fases históricas que la han enriquecido y otorgado el carácter de sociedad multicultural y multiétnica. Los principales grupos étnicos que conforman la sociedad

panameña actual son: Mestizos y criollos, que forman el grueso de la población total; blancos; afro-descendientes, concentrados mayoritariamente en las provincias de Panamá, Colón y Bocas del Toro, las poblaciones indígenas autóctonas organizadas en comarcas y divididas en siete grupos autóctonos (Ngobe, Buglé, Kuna, Emberá, Wounaan, Naso-Teribe y Bri-Bri); y colonias de inmigrantes históricamente asentados en el territorio panameño entre las que sobresalen la colonia china, la indostana, la hebrea, la griega, la española, la norteamericana, la suramericana, etc.

La organización política y administrativa del país se basa en la división por provincias, distritos o municipios, corregimientos y comarcas indígenas.

El régimen político-administrativo nacional lo conforman 9 provincias, 75 distritos o municipios, 625 corregimientos y 5 comarcas indígenas de las cuales dos tienen carácter de corregimiento.

La estructura de gobierno mantiene la división clásica de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El sistema de gobierno es de tipo centralista, caracterizado por un presidencialismo fuerte, bajos niveles de descentralización y desconcentración, y débil consolidación de la independencia de poderes.

El Presidente y Vice-Presidente es escogido por votación popular directa para un período de cinco años no reelegible.

En la cúspide del gobierno está el Órgano Ejecutivo liderado por el Presidente de la República, actualmente Su Excelencia Sr. Juan Carlos Varela, el Vice-Presidente y los diferentes Ministros de Estado de los distintos Ministerios, nombrados por el Presidente que en su conjunto forman el Consejo de Gabinete.

El Órgano Legislativo lo conforman 71 Diputados Nacionales escogidos por votación popular directa en los distintos circuitos electorales para períodos de cinco años reelegibles integrados en la Asamblea Nacional de Diputados equivalente al Congreso Nacional, de tipo unicameral que tiene como función principal la expedición de las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en la Constitución. La Asamblea Nacional ejerce funciones judiciales para conocer las acusaciones o denuncias que se presentan contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, o contra los miembros de la Asamblea de Diputados por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones, si hubiese lugar.

A nivel provincial el poder está organizado por un Gobernador por provincia, nombrado por el Ejecutivo para un período de cinco años, quien representa al poder central en las nueve provincias. Los Alcaldes son escogidos por votación popular directa para períodos de cinco años reelegibles y representan la máxima autoridad del Distrito o Municipio. Los Representantes de Corregimiento son escogidos por votación popular directa para períodos de cinco años y representan la máxima autoridad de un Corregimiento. Las Comarcas Indígenas tienen un régimen especial de representación dividido en autoridades tradicionales y autoridades oficiales. Las autoridades tradicionales la integran los diferentes líderes políticos o Caciques (Sahilas) y los Congresos Generales y locales, mientras que las autoridades oficiales la integran los funcionarios designados por el Ejecutivo y los escogidos por votación popular directa a nivel comarcal. El Gráfico N° 2.3 muestra el régimen político – administrativo de la República de Panamá.

Gráfico N° 2.3

Régimen Político – Administrativo de la República de Panamá.



Fuente: Elaboración propia con datos de: <http://www.oei.es/quipu/panama/01.pdf>, Marco Institucional y Legal de los Pueblos Indígenas de Panamá: <http://apronadpanama.files.wordpress.com/2009/12/marco-institucional-y-legal-de-los-pueblos-indigenas-de-panama.pdf>, Estructura del Órgano Judicial de Panamá: <http://www.dplf.org/uploads/1248111661.pdf>.

La estructura económica del país presenta una marcada dualidad productiva como consecuencia de su histórico sistema económico de producción caracterizado por un amplio desarrollo del sector terciario de la economía que acapara más del 63.9% (CEPAL, 2010) del PIB nacional en detrimento de los sectores secundario y primario que representan el 36,1% de la producción nacional interna y limitados desarrollos tecnológicos, así como débiles políticas públicas de fortalecimiento, incidiendo tales características sustancialmente sobre un importante grupo poblacional de las zonas rurales e indígenas y zonas geográficas alejadas de la capital.

El crecimiento económico de Panamá se ha mantenido durante la década pasada y hasta la actualidad en torno a un promedio de crecimiento entre el 6% y el 10.6% anual, como consecuencia del importante desarrollo del sector terciario ubicando la economía panameña como una de las más dinámicas de todo el continente y con mejores perspectivas de crecimiento a futuro⁴⁵. Este crecimiento ha sido el resultado de la expansión de los sectores más importantes y dinámicos de la economía nacional como el Canal de Panamá y la construcción del tercer juego de esclusas, el sector transporte, la construcción del metro de la ciudad capital, servicios de almacenamiento, comunicaciones, puertos y zonas francas, servicios financieros, comercio al por mayor, turismo y hoteles, restaurantes, construcción, etc.

Sin embargo, a pesar de los progresos en los indicadores macroeconómicos del país, la situación social y económica de gran parte de la población sigue experimentando bajos niveles de progreso en comparación con los del crecimiento económico, lo cual quiere decir que, a pesar del fuerte crecimiento, la reducción de la pobreza y de los niveles de desigualdad no están bajando como debería esperarse ante una tendencia de crecimiento sostenido del PIB. En este sentido, la Estrategia Nacional de Desarrollo del período de gobierno anterior identificó cuatro grandes rezagos del desarrollo en Panamá. Estos rezagos históricos son el resultado de la forma como se ha venido desarrollando este país desde su aparición como Estado soberano que tienen que ver con aspectos como la equidad, la gobernabilidad, la seguridad ciudadana y la sostenibilidad ambiental, inmersos dentro del cuadro de los principales problemas que afectan el desarrollo y

⁴⁵ El Índice Global de Competitividad 2011-2012 destaca la economía panameña como la segunda más competitiva de Latinoamérica después de la de Chile. Ver en: <http://www.prensa.com/impreso/economia/mejora-competitividad-corrupcion-el-gran-lastre/120985>

progreso de la sociedad panameña y, particularmente, de los sectores sociales menos favorecidos.

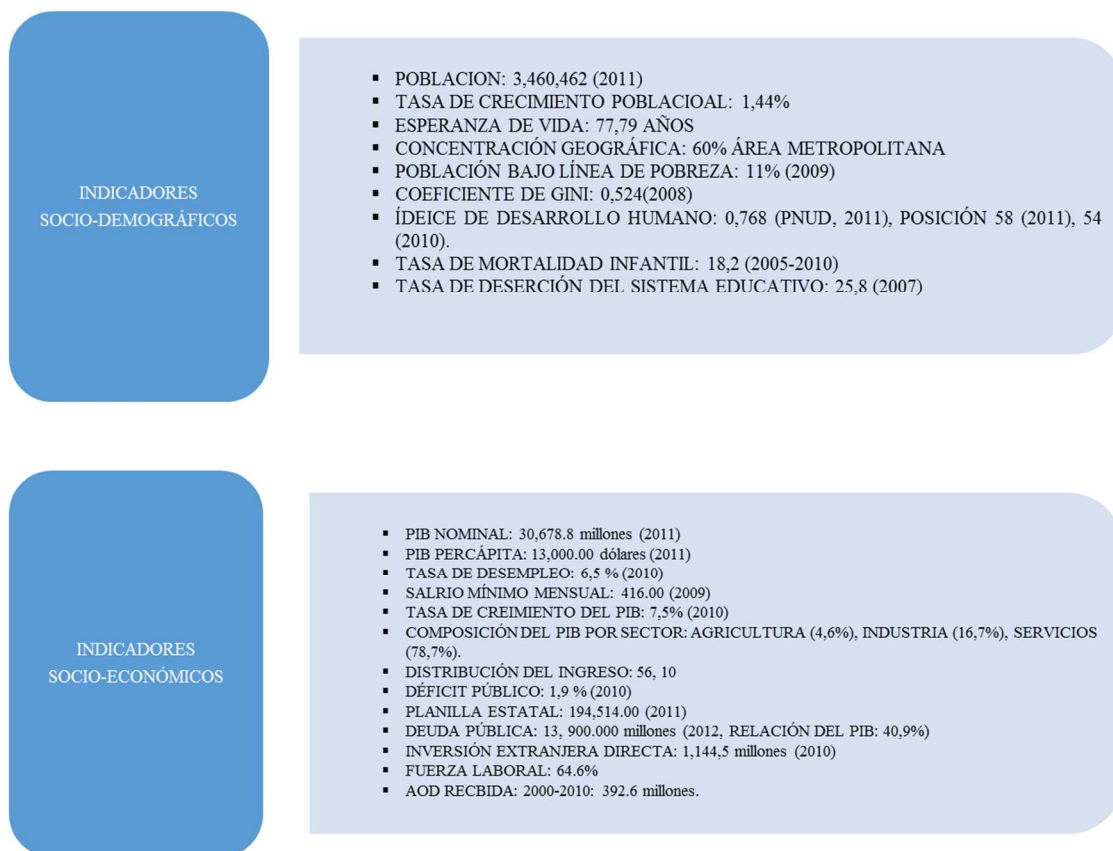
Por otro lado, las estadísticas tanto nacionales como internacionales señalan que si bien, la pobreza en Panamá se ha logrado reducir en aproximadamente 10% como consecuencia del crecimiento económico experimentado en los últimos años (36,9% en 2002, 25,8% en 2010), la disparidad de la misma está muy diferenciada por área geográfica. Así, mientras que los niveles de pobreza en las aéreas urbanas alcanzan al 15,1% de la población (CEPAL, 2010), en las zonas rurales, la pobreza llega al 44.8%, siendo las más afectadas las comarcas indígenas con un 90% de pobreza (Encuesta de Hogares, 2008) dentro de la cual, el 69,5% está catalogada como pobreza extrema.

El Informe sobre Desarrollo Humano 2011 del PNUD clasifica a Panamá en la posición 58 de 187 países con el grado de desarrollo humano alto (0,768 puntos) indicando mejoras en este rubro. Sin embargo, la distribución del ingreso y su consecuente implicación en términos de pobreza sigue siendo uno de los problemas sociales más importantes del país. Cuando se relaciona el Índice de Desarrollo Humano con la distribución de la riqueza o con la desigualdad de género, por ejemplo, el país pierde muchos escaños que lo retraen a posiciones inferiores.

Los índices de concentración señalan que la distribución del ingreso a pesar de estar entre las peores del continente, ha mostrado mejoras entre el 2001 y 2007, período en el que el coeficiente de Gini se redujo de 0,55 a 0,52, manteniéndose, no obstante, una alta concentración del ingreso en este período. El Informe de la CEPAL sobre Pobreza y Distribución del Ingreso en Panamá 2001-2007 señala que en este período los hogares ubicados en la parte más baja de la escala de ingresos (primer decil) captaron el 1% o menos del ingreso total de la economía, al contrario de los hogares del décimo decil (los más ricos) que captaron el 38% o más del ingreso total, cifra que para la estadística del año 2010 de este organismo refleja un pequeño aumento al mantenerse el primer decil en 1,0% y el décimo decil en 39.5%. El Gráfico N° 2.4 muestra algunos indicadores socio-económicos y demográficos de la República de Panamá.

Gráfico N° 2.4

Indicadores Socioeconómicos y Demográficos de la República de Panamá.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República de Panamá: <http://www.contraloria.gob.pa/>, Panamá: Pobreza y Distribución del Ingreso en el Período 2001-2007. CEPAL, Naciones Unidas: http://www.eclac.cl/deype/publicaciones/xml/9/38269/2009-513_Panama_2007-2008_web.pdf, Análisis noticiosos: <http://www.estudio1panama.com/?p=40743>.

En cuanto a las características del sistema político, la gobernabilidad es junto al problema de la inequidad, uno de los aspectos que presenta mayores rezagos en Panamá. La propia Estrategia Nacional de Desarrollo señala que el sistema democrático continúa teniendo debilidades en los mecanismos de representación y participación, además de que la administración pública arrastra viejas limitaciones de eficiencia.

Los niveles de percepción de la corrupción son hasta el momento bastante altos, ya que los índices de medición de la misma ubican a Panamá en un promedio de 3.3 (Transparencia Internacional, 2011) en una escala de 0 a 10, lo que agrava por su parte la desconfianza que siente la ciudadanía en las instituciones públicas, fundamentalmente los partidos políticos, el legislativo, y el poder judicial.

El diagnóstico sobre la administración pública panameña⁴⁶, señala que la misma mantiene un conjunto de problemas estructurales que hacen difícil la tarea de mejorarla y de ponerla al servicio del desarrollo nacional. Este diagnóstico destaca un conjunto de debilidades institucionales que ponen en riesgo los avances en materia de modernización de la administración pública. Las debilidades más importantes que destaca este diagnóstico son:

- a. Debilidad para articular una propuesta sistemática sobre la modernización de la administración pública. No existe un diseño coherente o una visión de largo plazo que permita continuidad y consolidación a las iniciativas de modernización de la Administración Pública.
- b. Alto grado de concentración de funciones y toma de decisiones a nivel central en términos de asignación de recursos y definición y ejecución de políticas públicas. Procesos de descentralización y desconcentración escasos o casi nulos.
- c. Desarrollo mínimo del servicio civil y baja calidad del funcionariado público. Falta de incentivos para la profesionalización de la función pública.
- d. Debilidad de los procesos de planificación, evaluación, rendición de cuentas, gestión para resultados.
- e. Baja calidad en la eficiencia y eficacia del gasto público. Escasa focalización e impacto del gasto público social en las necesidades de la población.

El problema de la gobernabilidad se agrava aún más por el escaso desarrollo de la participación ciudadana en la definición y ejecución de las políticas públicas y en los mecanismos de monitoreo y evaluación del gobierno y de las instituciones públicas. Según el diagnóstico, la participación social no está estructurada permanentemente, lo que produce una desvinculación creciente entre lo que las instituciones públicas y el gobierno hace, y lo que los ciudadanos perciben y necesitan de ellas.

⁴⁶ BID (2006): Actualización de la Investigación Diagnóstica sobre la Administración Pública Panameña. Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. (http://www.setransparencia.gob.pa/pdf_doc/documentos/Actualizacion_Diagnostico_Administracion_Publica_2006.pdf).

2. ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DELICTIVA, POR DELITO DE LOS PERÍODOS 2004-2009 Y 2009-2014.

Tradicionalmente, las estadísticas oficiales sobre delincuencia recogidas por los organismos policiales y judiciales han representado el principal método de recolección y análisis de la criminalidad en los distintos países. Sin embargo, en la actualidad existen, además de las estadísticas de delitos oficiales registrados, otros mecanismos para la recolección de datos o información sobre violencia y delictividad tanto a nivel nacional como internacional, como por ejemplo, las encuestas de victimización o las encuestas de delincuencia auto-revelada que han demostrado ser un importante complemento de análisis de las encuestas oficiales para el estudio y la toma de decisiones políticas en el área de seguridad ciudadana (Pérez Cepeda y Benito Sánchez, 2013), más aún cuando los mecanismos para medir la violencia y la criminalidad están en constante debate, debido a que se reflexiona en torno al uso y al alcance de las metodologías e instrumentos aplicados, y se cuestionan las fuentes de información disponibles (Dammert et al., 2010: 10).

En el caso de Panamá, la aplicación de estos nuevos instrumentos de medición de la criminalidad son incipientes en la medida en que vienen empleándose recientemente de manera regular desde el año 2008⁴⁷ con las encuestas de Victimización realizadas por el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura, con lo que anterior a esto, la medición del problema de criminalidad en Panamá ha dependido fundamentalmente de los datos y denuncias registrados por la Policía Nacional, las fiscalías, los tribunales de justicia y las corregidurías, siendo, en todo caso, las estadísticas de delincuencia oficiales las que, en la práctica, están más y mejor desarrolladas en términos de cantidad y estabilidad comparativamente.

El PNUD (2009), señala un conjunto de delitos que por su naturaleza y los criterios que reúnen como la gravedad del daño, la alarma social y la frecuencia y disponibilidad de información de estos delitos destacan como las conductas delictivas de mayor amenaza a la seguridad ciudadana en los países centroamericanos. En este sentido, el concepto de seguridad ciudadana que asume el PNUD (2009) hace referencia a la protección universal de los centroamericanos frente a un marco de delitos que, aunque integran tres categorías reducidas, reconocen que no es exhaustiva, indicando que existen otros delitos que

⁴⁷ Primera encuesta de victimización nacional para el Programa de Opinión Pública UNIMER, (Observatorio de Seguridad Ciudadana, Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá, 2011).

también pueden ser considerados como graves para la seguridad ciudadana. Las tres categorías que consideran son: Delitos contra las personas (Homicidio doloso, Agresión, Violación, Secuestro y Trata de personas); Delitos contra el patrimonio privado (Robo, Hurto, Estafa); Delitos contra el patrimonio público (Soborno, Cohecho).

Tomando en cuenta el marco de delitos que plantea el PNUD (2009) así como las características expuestas en cuanto a la medición del delito y la violencia en Panamá de la última década, basaremos el análisis de la criminalidad tomando como referencia este marco, aunque con algunos ajustes debido a las particularidades que presenta la estadística nacional, así como las estadísticas oficiales de delitos extraídas de los diferentes informes de criminalidad del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) para los siguientes delitos:

A) Homicidios.

De acuerdo al Código Penal (2015, 61-63): Capítulo I Delitos contra la vida humana, “comete homicidio quien cause la muerte a otro, pudiendo ser sancionado con prisión de diez a veinte años”. La legislación panameña lo contempla a través de una ejecución dolosa o culposa, que puede ser simple o agravada pudiendo ser sancionado con pena de veinte a treinta años de prisión bajo ciertas circunstancias agravantes o especiales.

Según Acero et al. (2007) el homicidio es uno de los indicadores de violencia más importantes. Según estos autores, si se comparan las tasas de homicidio en distintas regiones del mundo, se evidencia que Latinoamérica es una de las zonas más violentas a nivel mundial.

En concordancia con el argumento de este autor, un estudio de UNODC⁴⁸ señala que el homicidio constituye uno de los indicadores más completos, comparables y precisos para medir la violencia puesto que en el transcurso del tiempo los patrones de homicidio ofrecen información sobre las diferencias regionales, especialmente al revisar las tendencias de largo plazo.

⁴⁸ Estudio Mundial sobre el Homicidio, 2013. Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito (UNODC), Resumen Ejecutivo, https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf

En el caso del homicidio doloso, señala el informe (junto con otros delitos violentos) representan una amenaza para la población ya que su impacto se refleja no únicamente en la pérdida de vidas humanas, sino que también puede generar entornos de miedo e incertidumbre en la ciudadanía, por lo que los datos sobre homicidio pueden ser una importante herramienta para monitorear la seguridad y la justicia (UNODC, 2013).

Según las conclusiones que arroja el estudio de UNODC (2013) la tasa promedio global de homicidios es de 6.2 por cada 100 000 habitantes. En comparación con la tasa promedio, África del Sur y América Central muestran promedios cuatro veces mayores (por arriba de 24 víctimas por cada 100 000 habitantes), lo que las convierte en las subregiones con las tasas de homicidio más altas que se hayan registrado, seguidas por América del Sur, África Central y el Caribe (entre 16 y 23 homicidios por cada 100 000 habitantes). Por su parte, Asia Oriental, Europa del Sur y Europa Occidental con tasas cinco veces más bajas que el promedio global, son las subregiones con los menores índices de homicidio.

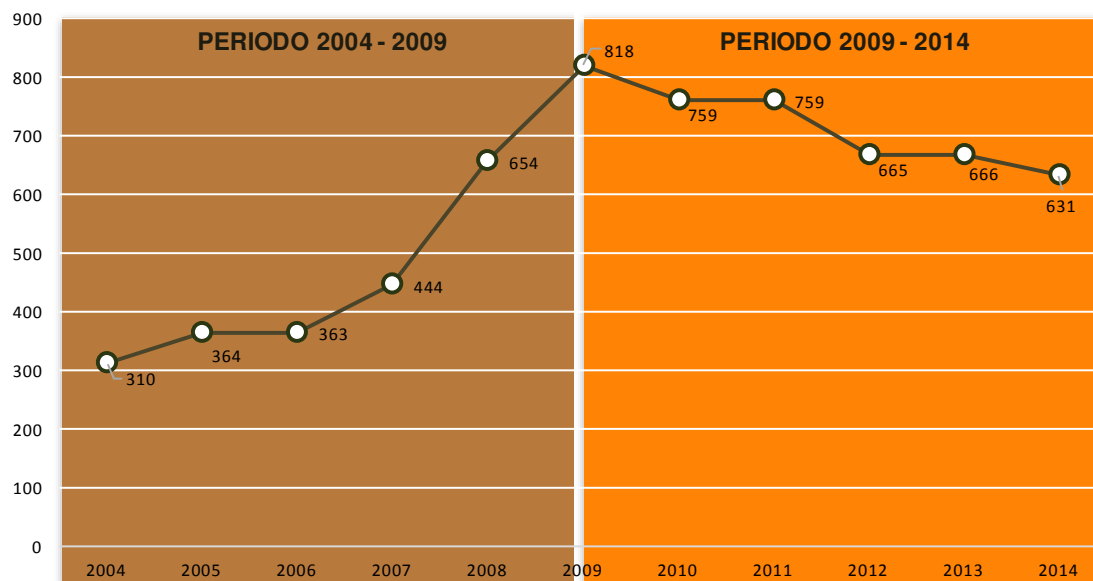
Con relación a la estadística de homicidios en la República de Panamá, se observa en el Gráfico N° 2.5 que:

- En el 2004, al inicio del período de gobierno de Martín Torrijos, se registraron un total de 310 homicidios. Esta cifra aumentó para el 2005 a 364 homicidios, presentándose un incremento del +17,4% de este delito con relación al 2004; entre el 2005 y el 2006 se puede observar que la cifra de homicidios se mantiene con tan solo una variación porcentual del -0,3%; entre el 2006 y el 2009 se observa un incremento promedio de 151,7 homicidios por año, que representa un incremento del +125,3% de los homicidios en el año 2009 con relación al 2006. Al final del período de gobierno de Martín Torrijos, se observa un incremento de la cantidad de homicidios en el 2009 con relación al 2004 de un +163,9%.
- En el período 2009 – 2014, correspondiente al gobierno de Ricardo Martinelli, se observa una tendencia a la baja de la cifra de homicidios, así tenemos que, para el año 2010 se registró una disminución de -7,2%; entre los años 2010 y 2011 no se observan variaciones con relación a la cantidad de homicidios registrados; entre el 2011 y el 2012 se observa una disminución -12,4%; entre el 2012 y el 2013 se puede observar que la cifra de homicidios se mantiene con tan solo una variación porcentual del +0,1% ; y entre el 2013 y el 2014 se observa una variación porcentual del -5,2%. Al final del período de gobierno de Ricardo Martinelli, se observa una disminución

de la cantidad de homicidios en el 2014 con relación al 2004 del -22,86%, siendo la cifra de homicidios en el 2014 (631 homicidios) menor a la cifra registrada en el 2008 (654 homicidios).

Gráfico N° 2.5

Estadística de Homicidios (Período 2004 – 2014).



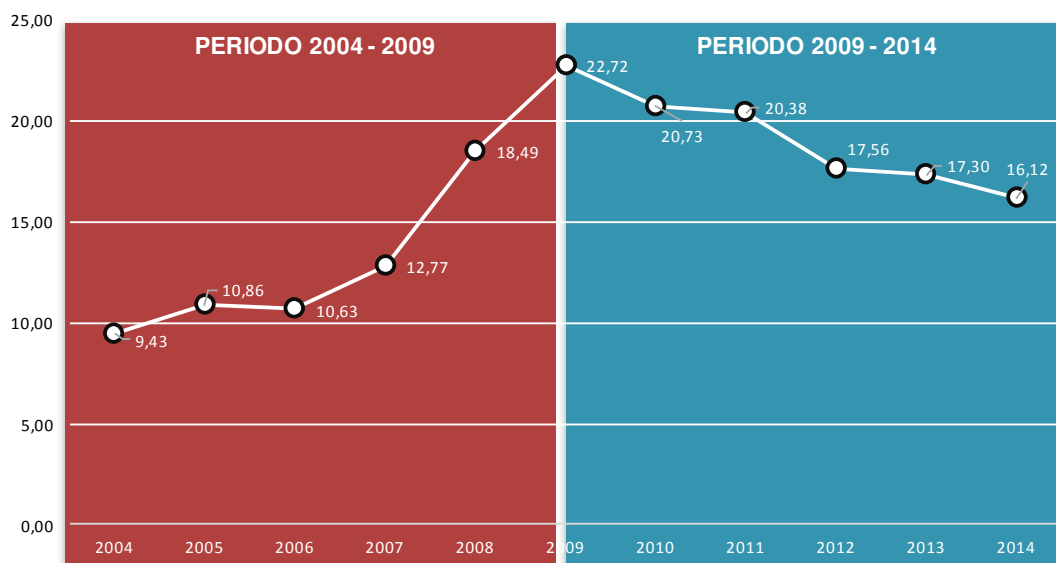
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del SIEC.

Sin embargo, aun cuando el análisis del Gráfico N° 2.5 - Cantidad de homicidios por año para los períodos 2004-2009 y 2009-2014 nos muestra la tendencia de la estadística sobre este delito, es importante analizar también el Gráfico N° 2.6 - Tasa de Homicidios por cada 100,000 habitantes, ya que esto nos permite considerar, adicionalmente, el crecimiento de la población para la República de Panamá. Es así que:

- El máximo valor de esta tasa se registró en el año 2009 (22,72 homicidios por cada 100,000 habitantes) que representa el año de culminación del gobierno de Martín Torrijos e inicio del gobierno de Ricardo Martinelli.
- Aun cuando en el Gráfico N° 2.5 se observa que la cantidad de homicidios en el 2008 (654) es inferior a la cantidad de homicidios en el 2012 (665), si se analizan las estadísticas a través de la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes, se observa que esta tasa es menor en el 2012 (17,56) que en el 2008 (18,49).

Gráfica N° 2.6

Tasa de Homicidios por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

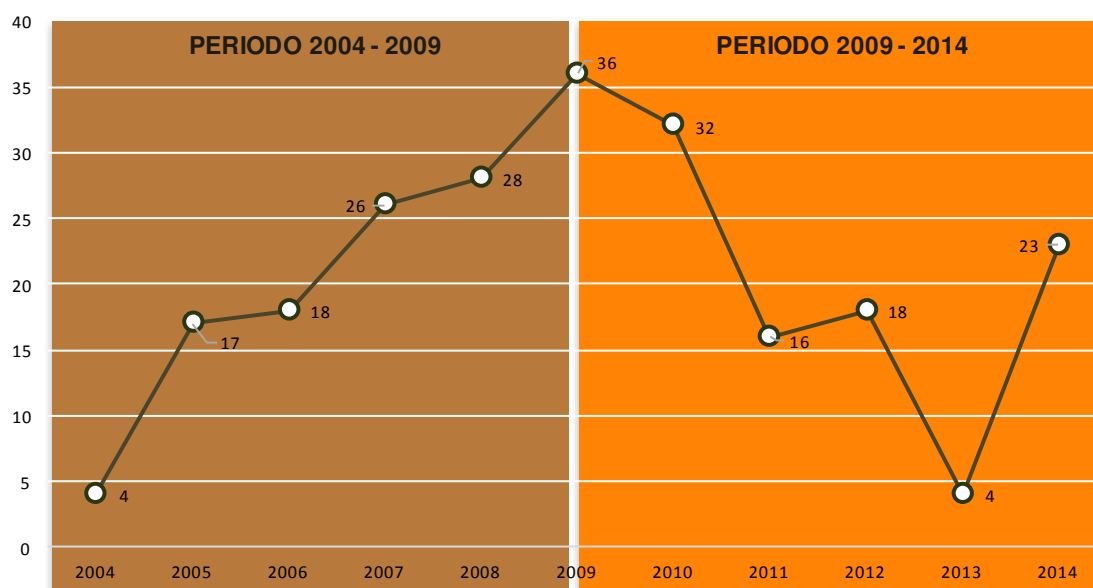
B) Intento de homicidio.

Con relación a la estadística de intento de homicidio en la República de Panamá, se observa en el Gráfico N° 2.7 que:

- En el 2004, al inicio del período de gobierno de Martín Torrijos, se registraron un total de 4 intentos de homicidios. Esta cifra se incrementó entre el 2004 y el 2009, registrándose para el 2009 un total de 36 intentos de homicidios con un porcentaje de variación para este año del 800% con relación al 2004.
- A partir del 2009, durante el gobierno de Ricardo Martinelli, la cifra de intentos de homicidios presentó una tendencia a la baja hasta el 2013, disminuyendo esta cifra a 4 intentos de homicidios (2013), sin embargo, para el 2014 esta cifra aumenta a 23 intentos de homicidios, lo cual es inferior a la cifra registrada en el 2007 (26 intentos de homicidios).

Gráfico N° 2.7

Estadísticas de Intento de Homicidio (Período 2004 – 2014).



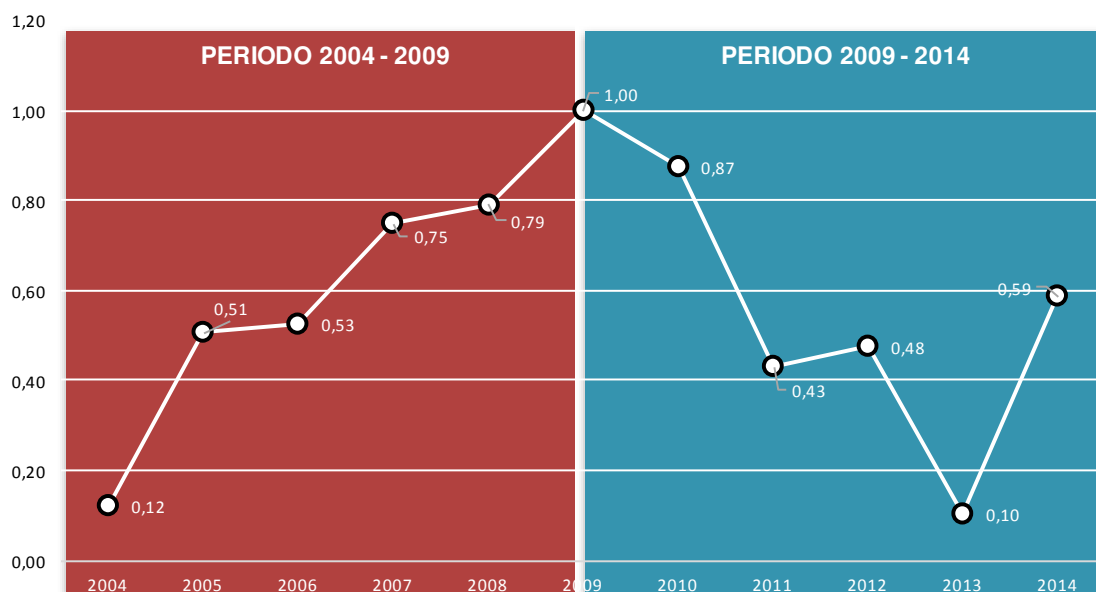
Fuente: Elaboración propia de acuerdo a estadísticas del SIEC.

Sin embargo, aun cuando el análisis del Gráfico 2.7 - Cantidad de Intento de Homicidio por año para los períodos 2004-2009 y 2009-2014 nos muestra la tendencia de la estadística sobre este delito, es importante analizar también el Gráfico 2.8 - Tasa de Delito de Intento Homicidios por cada 100,000 habitantes, ya que esto nos permite considerar, adicionalmente, el crecimiento de la población para la República de Panamá. Es así que:

- El máximo valor de esta tasa se registró en el año 2009 (1,00 delitos de intento de homicidio por cada 100,000 habitantes), que representa el año de culminación del gobierno de Martín Torrijos e inicio del gobierno de Ricardo Martinelli.
- Aun cuando en el Gráfico 2.7 se observa que la cantidad de intentos de homicidio en el 2006 fue de 18, y que dicho valor para el 2012 fue de 18 y por lo tanto son iguales, cuando se analiza la tasa de intentos de homicidio por cada 100,000 habitantes, se observa una diferencia, ya que dicha tasa para el 2006 fue de 0,53 mientras que en el 2012 fue de 0,48, siendo así que a pesar de tener el mismo valor de intentos de homicidio, vemos una disminución en el 2012 con relación al 2008 si analizamos la estadística a través de la tasa de intentos de homicidio.

Gráfica N° 2.8

Tasa de Intentos de Homicidio por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a estadísticas del SIEC.

C) Delitos contra la libertad individual.

El delito contra la libertad individual está tipificado en el Código Penal de la República de Panamá en su Artículo 149:

“Quien ilegalmente prive a otro de su libertad será sancionado con pena de uno a tres años de prisión o su equivalente en días – multa o arresto de fines de semana. Si la privación de la libertad fue ordenada o ejecutada por un servidor público con abuso de sus funciones, la sanción será de dos a cuatro años de prisión.”

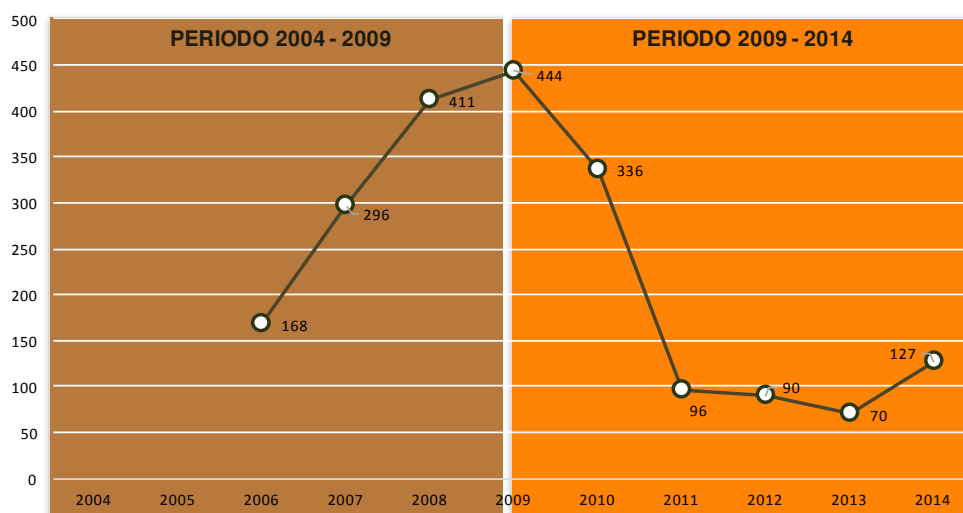
Con relación a la estadística de los delitos contra la libertad individual en la República de Panamá, se observa en el Gráfico N° 2.9 que:

- Este delito comienza a registrarse a partir del año 2006.
- En el 2006, durante el período de gobierno de Martín Torrijos se registraron un total de 168 delitos contra la libertad individual. Esta cifra se incrementó entre el 2006 y el 2009, registrándose para el 2009 un total de 444 delitos contra la libertad individual, con un porcentaje de variación para este año del 164,3% con relación al 2006.

- A partir del 2009, durante el Gobierno de Ricardo Martinelli, la cifra de delitos contra la libertad individual presentó una tendencia a la baja hasta el 2013, disminuyendo esta cifra a 70 en el 2013; para el 2014 esta cifra aumentó a 127, sin embargo, es inferior a la cifra registrada en el 2006 (168 delitos contra la libertad individual).

Gráfico N° 2.9

Estadística del delito contra la libertad individual (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos del SIEC.

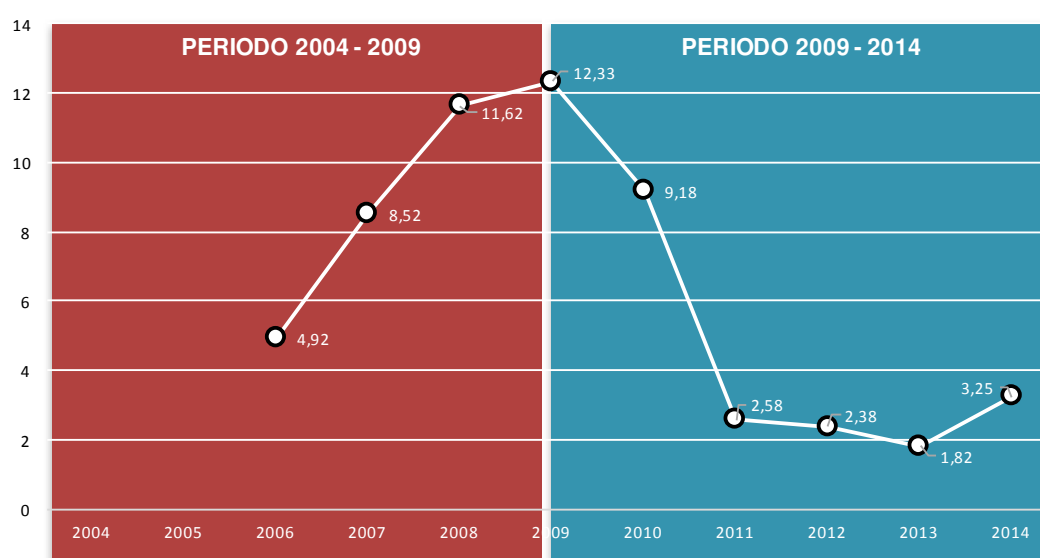
Sin embargo, aun cuando el análisis del Gráfico N° 2.9 - Cantidad de delitos contra la libertad individual por año para los períodos 2004-2009 y 2009-2014, nos muestra la tendencia de la estadística sobre este delito, es importante analizar también el Gráfico N°2.10 - Tasa de Delito contra la libertad individual por cada 100,000 habitantes, ya que esto nos permite considerar adicionalmente el crecimiento de la población para la República de Panamá. Es así que:

- El máximo valor de esta tasa se registró en el año 2009 (12,33 delitos contra la libertad individual por cada 100,000 habitantes), que representa el año de culminación del gobierno de Martín Torrijos e inicio del gobierno de Ricardo Martinelli.
- Para esta tasa de homicidios se observan las mismas tendencias descritas para el Gráfico N° 2.9 - Cantidad de delitos contra la libertad individual por año para los períodos 2004-2009 y 2009-2014.

- Si analizamos la variación porcentual entre la cantidad de delitos contra la libertad individual entre el 2008 y el 2010, podemos observar que dicha variación es de -18,2%; sin embargo, si hacemos el mismo análisis para estos años considerando la tasa de cantidad de delito contra la libertad individual por cada 100,000 habitantes, podemos observar que la variación es aún mayor, con un valor del -21,0%, toda vez que la cantidad de población es una variable que se está considerando en dicho indicador.

Gráfico N° 2.10

**Tasa de delito contra la libertad individual por cada 100,000 habitantes
(Período 2004 – 2014).**



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos del SIEC.

D) Secuestro.

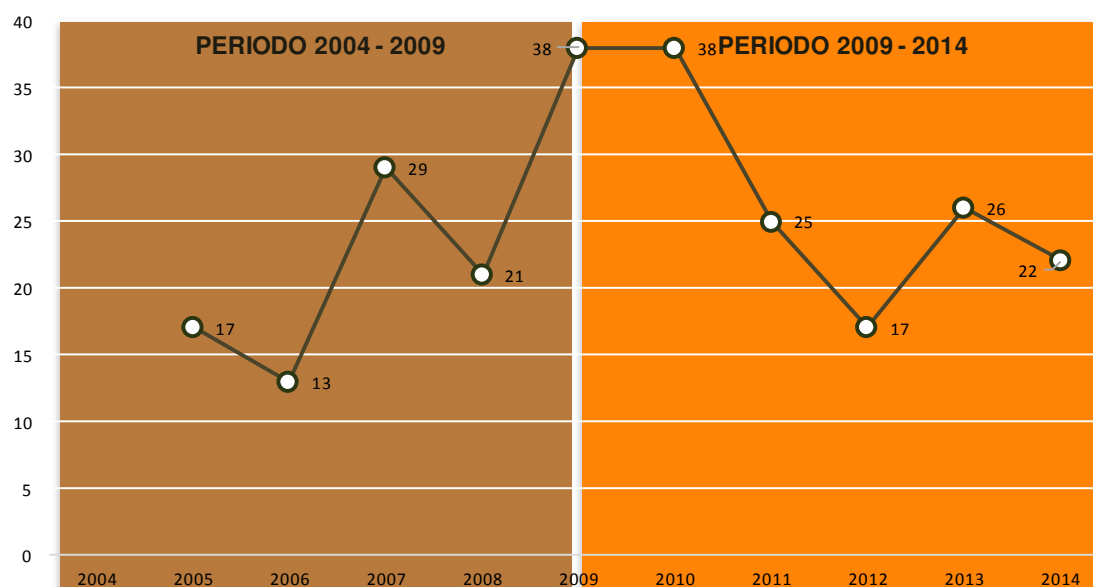
Con relación a la estadística del delito de secuestro, se observa en el Gráfico N° 2.11 que:

- La estadística de secuestros se empezó a registrar a partir del año 2005.
- En el 2005, durante el período de gobierno de Martín Torrijos, se registraron un total de 17 secuestros. Esta cifra se incrementó entre el 2004 y el 2009, registrándose para el 2009 un total de 38 secuestros con un porcentaje de variación para ese año del 123,5% con relación al 2004.
- Entre el 2009 y el 2010 la cifra de secuestros se mantuvo constante (38 secuestros). A partir del 2010, durante el gobierno de Ricardo Martinelli, la cifra de secuestros presentó una tendencia a la baja, disminuyendo a 22 secuestros para el 2014.

- Para el período 2004-2009, el año que presentó menos secuestros fue el 2006 con un total de 13 secuestros. Para el período 2009-2014 el año que presentó menos secuestros fue el 2012 con un total de 17 secuestros.

Gráfico N° 2.11

Estadísticas de secuestros (Período 2004 – 2014).



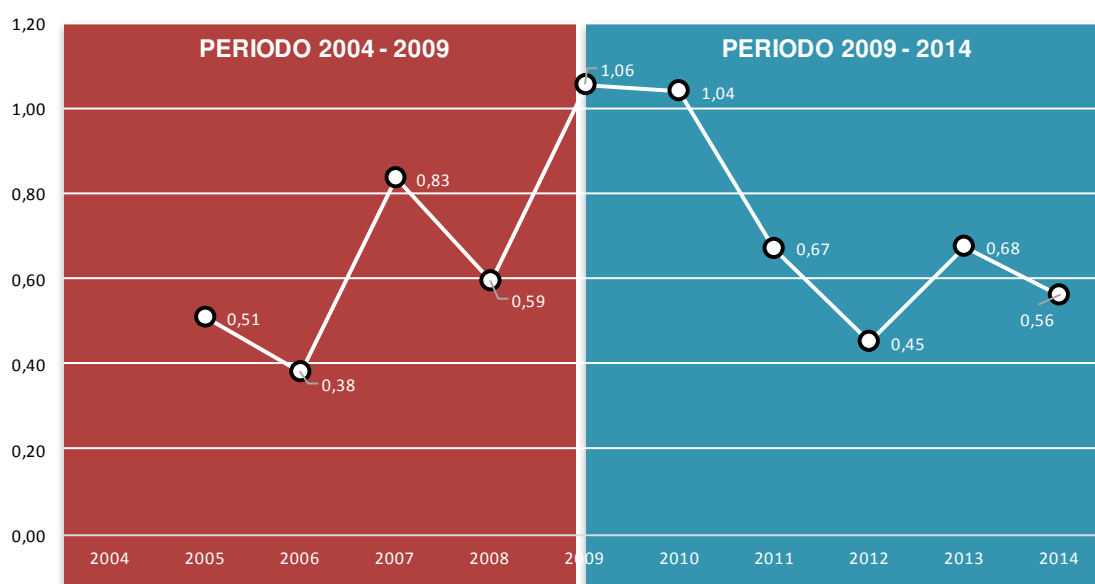
Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos del SIEC.

Sin embargo, aun cuando el análisis del Gráfico N° 2.11 - Cantidad de Secuestros por año para los períodos 2004-2009 y 2009-2014 nos muestra la tendencia de la estadística sobre este delito, es importante analizar también el Gráfico 2.12 - Tasa de Secuestro por cada 100,000 habitantes, ya que esto nos permite considerar, adicionalmente, el crecimiento de la población para la República de Panamá. Es así que:

- El máximo valor de esta tasa se registró en el año 2009 (1,06 secuestros por cada 100,000 habitantes), que representa el año de culminación del gobierno de Martín Torrijos e inicio del gobierno de Ricardo Martinelli.
- Aun cuando en el Gráfico N° 2.11 se observa que la cantidad de secuestros en el 2005 fue de 17, y que dicho valor para el 2012 fue de 17 y por lo tanto son iguales, cuando se analiza la tasa de secuestros por cada 100,000 habitantes se observa una diferencia, ya que dicha tasa para el 2005 fue de 0,51 mientras que en el 2012 fue de 0,45, siendo así que a pesar de tener el mismo valor de cantidad de secuestros, vemos una disminución del 2012 con relación del 2005 si analizamos la estadística a través de la tasa de secuestros.

Gráfico N° 2.12

Tasa de Secuestros por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos del SIEC.

E) Violación Carnal⁴⁹.

Con relación a la estadística de violación carnal en la República de Panamá, se observa en el Gráfico N° 2.13 que:

- En el 2004, al inicio del período de gobierno de Martín Torrijos, se registraron un total de 629 violaciones carnales. Esta cifra se incrementó entre el 2004 y el 2007, registrándose para el 2007 un total de 855 violaciones carnales, con un porcentaje de variación para este año del +35,9% con relación al 2004. En el 2008, con relación al 2007, se registró una disminución del -16,6%; sin embargo, para el 2009 esta cifra volvió a aumentar con relación al 2008 en un +13,4%.
- A partir del 2009, durante el gobierno de Ricardo Martinelli, la cifra de violaciones carnales presentó un incremento hasta el año 2012 del +46,7% con relación al 2009, registrándose un total de 1187 violaciones carnales en el 2012. Entre el 2012 y el 2014 se observa una tendencia a la baja de este delito, disminuyendo en -22,2% para el

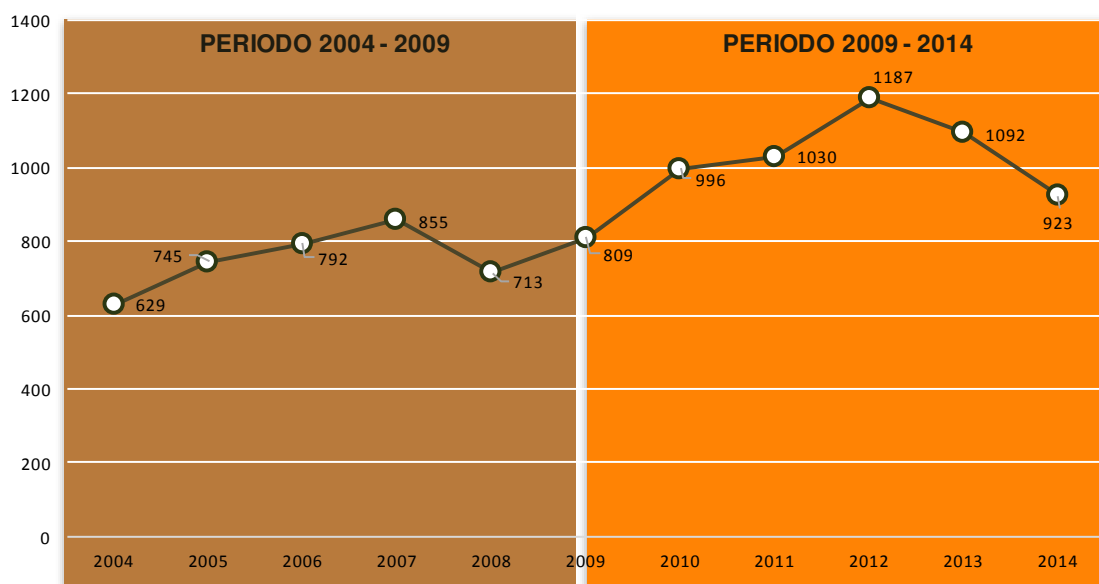
⁴⁹ Con la adopción en el 2007 del Código Penal de la República de Panamá, este delito pasa a denominarse Violación, quedando insertado en el Título III Delitos contra la Libertad e Integridad Sexual, Capítulo 1: Violación y otros delitos Sexuales. Sin embargo, el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) continua empleando el término violación carnal para dicho delito en sus informes estadísticos en los períodos de estudio.

2014 con relación al 2012, registrando así para el 2014 un total de 923 violaciones carnales.

- Todas las cifras de violaciones carnales registradas durante el período 2009-2014 son superiores a las registradas durante el período 2004-2009.

Gráfico N° 2.13

Estadística de Violación Carnal (Período 2004 – 2014).



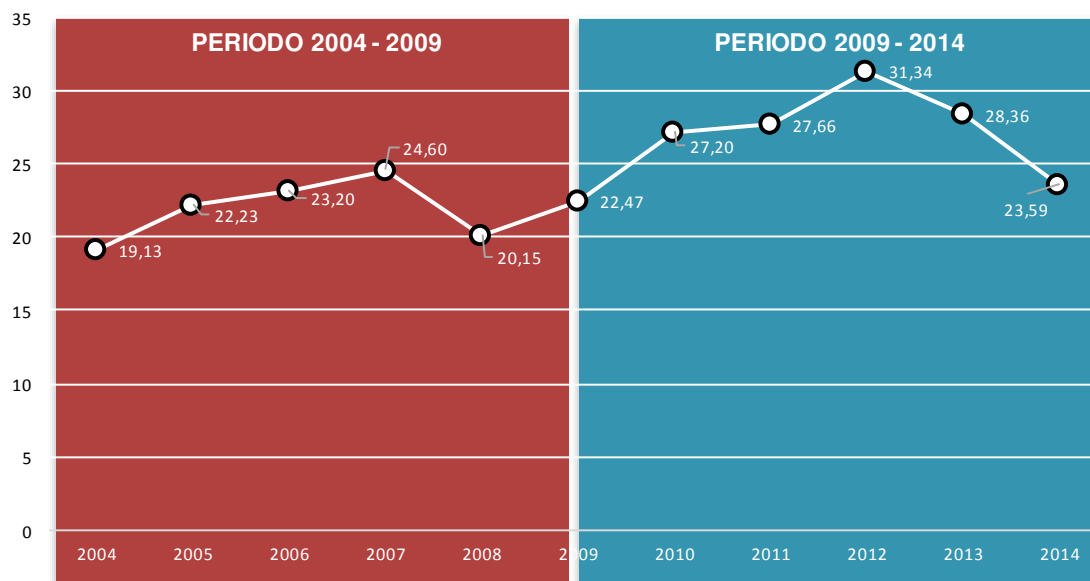
Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

Sin embargo, aun cuando el análisis del Gráfico N° 2.13 - Cantidad de Violación Carnal por año para los períodos 2004-2009 y 2009-2014, nos muestra la tendencia de la estadística sobre este delito, es importante analizar también el Gráfico N° 2.14 - Tasa de Violación Carnal por cada 100,000 habitantes, ya que esto nos permite considerar, adicionalmente, el crecimiento de la población para la República de Panamá. Es así que:

- El máximo valor de esta tasa se registró en el año 2012 (31,34 violaciones carnales por cada 100,000 habitantes) durante el gobierno de Ricardo Martinelli.
- Se observa que, a pesar de que en el Gráfico N° 2.13 para el 2014 se habían registrado 923 violaciones carnales, cifra superior a la cantidad de 855 violaciones carnales acontecidas en el 2007; sin embargo, al considerar la tasa de violaciones por cada 100,000 habitantes mostrada en el Gráfico N° 2.13 el 2007 presentó una tasa superior al 2014, siendo 24,6 y 23,59 violaciones por cada 100,000 habitantes respectivamente.

Gráfico N° 2.14

Tasa de violación carnal por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

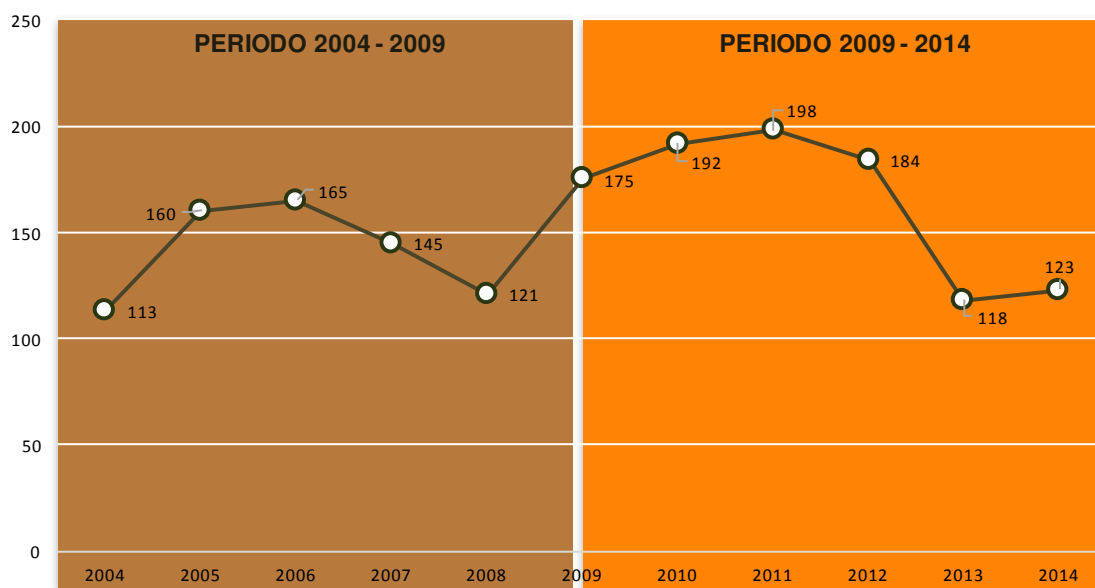
F) Intento de violación carnal.

Con relación a la estadística de intento de violación carnal en la República de Panamá, se observa en el Gráfico N° 2.15 que:

- En el 2004, al inicio del período de gobierno de Martín Torrijos, se registraron un total de 113 intentos de violación carnal. Esta cifra se incrementó entre el 2004 y el 2006, registrándose para el 2006 un total de 165 intentos de violación carnal con un porcentaje de variación para este año del +46,0% con relación al 2004. En el 2008, con relación al 2006, se registró una disminución del -26,7%; sin embargo, para el 2009 esta cifra volvió a aumentar con relación al 2008 en un +44,6%.
- A partir del 2009, durante el gobierno de Ricardo Martinelli, la cifra de intentos de violación carnal presentó un incremento hasta el 2011 del +13,1% con relación al 2009, registrándose un total de 198 intentos de violación carnal en el 2011. Entre el 2011 y el 2014 se observa una tendencia a la baja de este delito, disminuyendo en -37,9% para el 2014 con relación al 2011, registrando así para el 2014 un total de 123 intentos de violación carnal.

Gráfico N° 2.15

Estadística de Intento de Violación Carnal (Período 2004 – 2014).



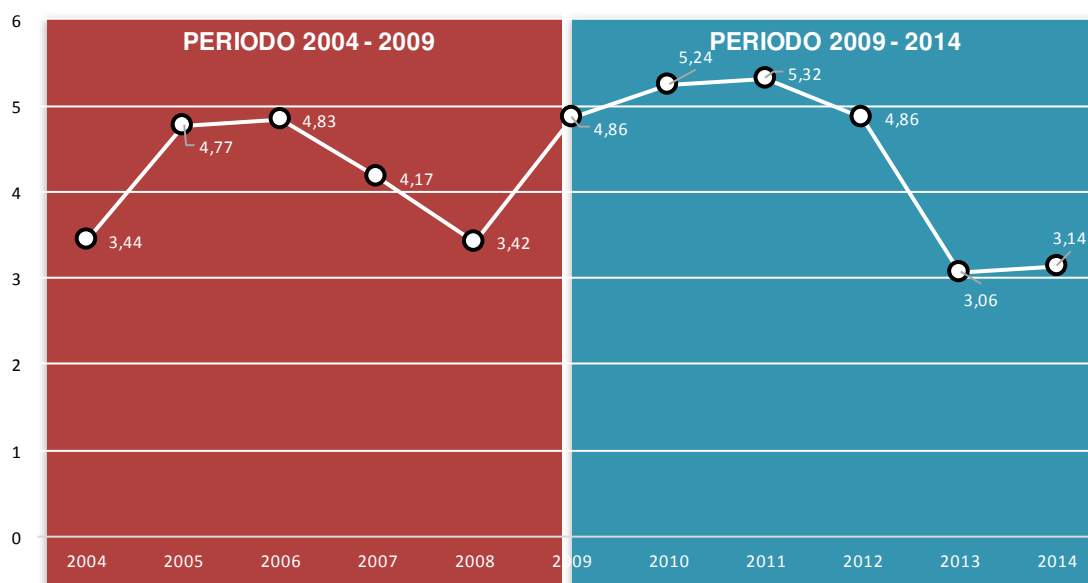
Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

Sin embargo, aun cuando el análisis del Gráfico 2.15 - Intento de violación carnal por año para los períodos 2004-2009 y 2009-2014 nos muestra la tendencia de la estadística sobre este delito, es importante analizar también el Gráfico N° 2.16 - Tasa de Violación Carnal por cada 100,000 habitantes, ya que esto nos permite considerar, adicionalmente, el crecimiento de la población para la República de Panamá. Es así que:

- El máximo valor de esta tasa para el período de estudio se registró en el año 2011 (5,32 intentos de violaciones carnales por cada 100,000 habitantes), durante el gobierno de Ricardo Martinelli.
- El mínimo valor de esta tasa para el período de estudio se registró en el año 2013 (3,06 intentos de violaciones carnales por cada 100,000 habitantes).

Gráfico N° 2.16

**Tasa de delito de intento de violación carnal por cada 100,000 habitantes
(Período 2004 – 2014).**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

G) Violencia doméstica.

El delito de violencia domestica está tipificado en el Artículo 200 del Código Penal de la República de Panamá. Según este articulo comete violencia doméstica “quien hostigue o agrede físicamente, psicológicamente o patrimonialmente a otro miembro de la familia será sancionado con prisión de dos a cuatro años o arresto de fines de semana y tratamiento terapéutico multidisciplinario en un centro de salud estatal o particular que cuente con atención especializada, siempre que la conducta no constituya delitos sancionados con pena mayor”.

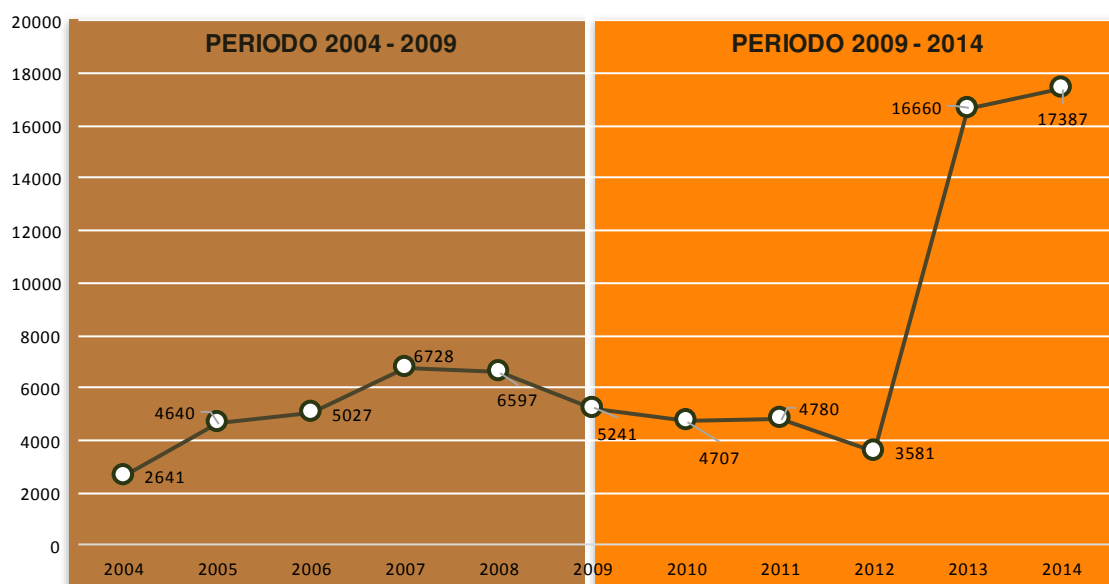
Con relación a la estadística del delito de violencia doméstica en la República de Panamá, se observa en el Gráfico N° 2.17 que:

- En el 2004, al inicio del período de gobierno de Martín Torrijos, se registraron un total de 2641 delitos de violencia doméstica. Esta cifra se incrementó entre el 2004 y el 2007, registrándose para el 2007 un total de 6728 delitos de violencia doméstica con un porcentaje de variación para este año del +154,7% con relación al 2004. En el 2009, con relación al 2007, se registró una disminución del -22,1%, con un total de 5241 delitos de violencia doméstica en el 2009.

- A partir del 2009, durante el gobierno de Ricardo Martinelli, la cifra de delitos de violencia domestica presentó una tendencia a la baja hasta el 2012, disminuyendo en el 2012 un -31,6% con relación al 2009.
- A partir del año 2013, se cambia la fuente oficial para el registro del delito de violencia doméstica en el Informe de Criminalidad de 2013 (SIEC, 2013) utilizando los datos suministrados por la Fiscalía de Familia del Ministerio Público de la República de Panamá.
- Para el 2014, con relación al 2013, se presentó un aumento del 4,4% del delito de violencia doméstica.

Gráfico N° 2.17

Estadística de violencia doméstica (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

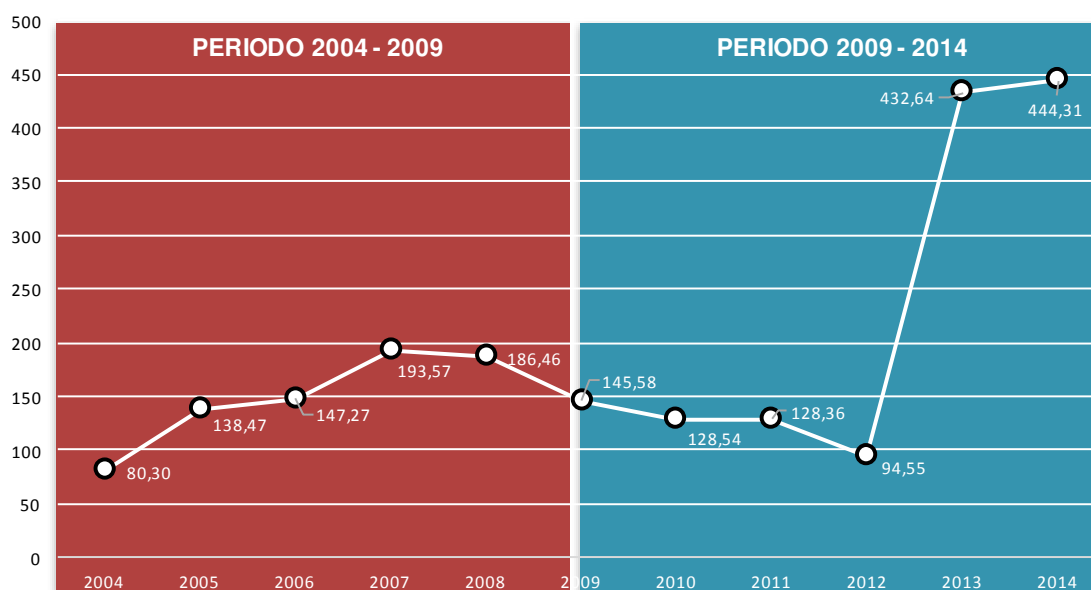
Sin embargo, aun cuando el análisis del Gráfico 2.17 – Violencia doméstica por año para los períodos 2004-2009 y 2009-2014 nos muestra la tendencia de la estadística sobre este delito, es importante analizar también el Gráfico N° 2.18 - Tasa de Violencia doméstica por cada 100,000 habitantes, ya que esto nos permite considerar, adicionalmente, el crecimiento de la población para la República de Panamá. Es así que:

- Entre el 2004 y el 2012, el valor máximo de esta tasa máxima se presentó en el 2007 con una cantidad de 193, 57 delitos de violencia domestica por cada 100,000

habitantes. A partir del 2007 esta tasa muestra una tendencia a la baja, llegando así a un valor en el 2012 de 94,55 delitos de violencia domestica por cada 100,000 habitantes. Igualmente, a partir del 2012, y con los cambios de fuente oficial del Informe de Criminalidad (SIEC, 2013) esta tasa aumenta drásticamente.

Gráfico N° 2.18

Tasa de violencia doméstica por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

H) Hurto.

El delito de hurto esta tipificado en el Artículo 2013 del Código Penal de la República de Panamá. Así, el artículo señala que incurre en delito de hurto “quien se apodere de una cosa mueble ajena será sancionado con prisión de uno a tres años o su equivalente a días-multa o arresto de fines de semana o trabajo comunitario”.

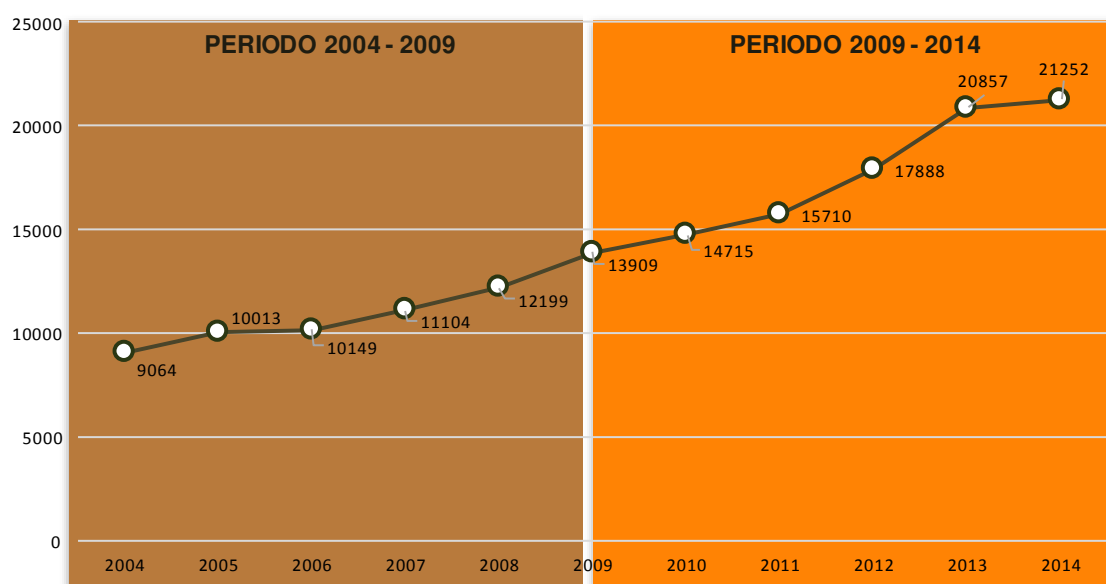
Con relación a la estadística de hurto en la República de Panamá se observa en el Gráfico N° 2.19 que:

- En el 2004, al inicio del período de gobierno de Martín Torrijos, se registraron un total de 9,064 hurtos. Esta cifra presentó un incremento hasta el 2009, con relación al 2004, del +53,4%, registrándose un total de 13,909 hurtos en el 2009.

- Durante el gobierno de Ricardo Martinelli, la cifra de hurtos continuó en aumento, siendo que para el 2014 se presentó un incremento del 52,8% con relación al 2009. Para el 2014 se registraron un total de 21,252 hurtos.

Gráfico N° 2.19

Estadística de Hurtos (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

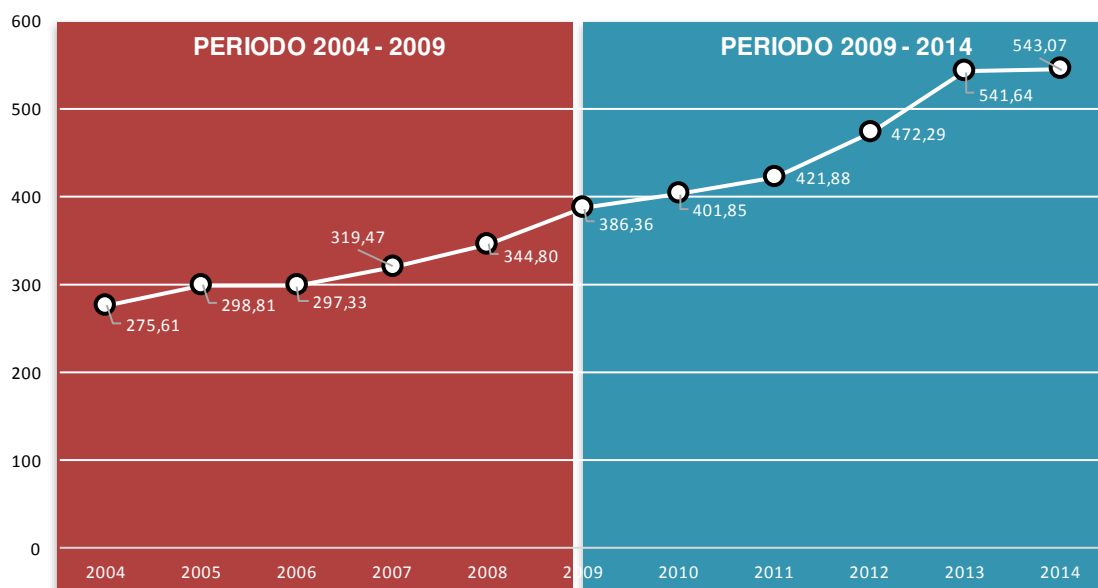
Sin embargo, aun cuando el análisis del Gráfico N° 2.19 – Hurto por año para los períodos 2004-2009 y 2009-2014 nos muestra la tendencia de la estadística sobre este delito, es importante analizar también el Gráfico N° 2.20 - Tasa de Hurto por cada 100,000 habitantes, ya que esto nos permite considerar, adicionalmente, el crecimiento de la población para la República de Panamá. Es así que:

- En el 2004, al inicio del período de gobierno de Martín Torrijos, se registraron una tasa de 275,61 hurtos por cada 100,000 habitantes. Esta cifra presentó un incremento hasta el 2009, con relación al 2004, del +40,2%, registrándose un total de 386.36 hurtos por cada 100,000 habitantes en el 2009. Al considerar la tasa por cada 100,000 habitantes, en lugar de la cantidad de delitos para los hurtos, vemos que el incremento en este período es menor si se calcula con la tasa y no con la cantidad de delito, ya que al considerar la población en el cálculo de este indicador se ajusta la diferencia porcentual.

- Durante el gobierno del Ricardo Martinelli, la cifra de hurtos continuó en aumento, siendo que para el año 2014 se presentó un incremento del 40,6% con relación al 2009. Igualmente, para el 2014 se registró una tasa de 543,07 hurtos por cada 100,000 habitantes.

Gráfico N° 2.20

Tasa de hurtos por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

I) Robo.

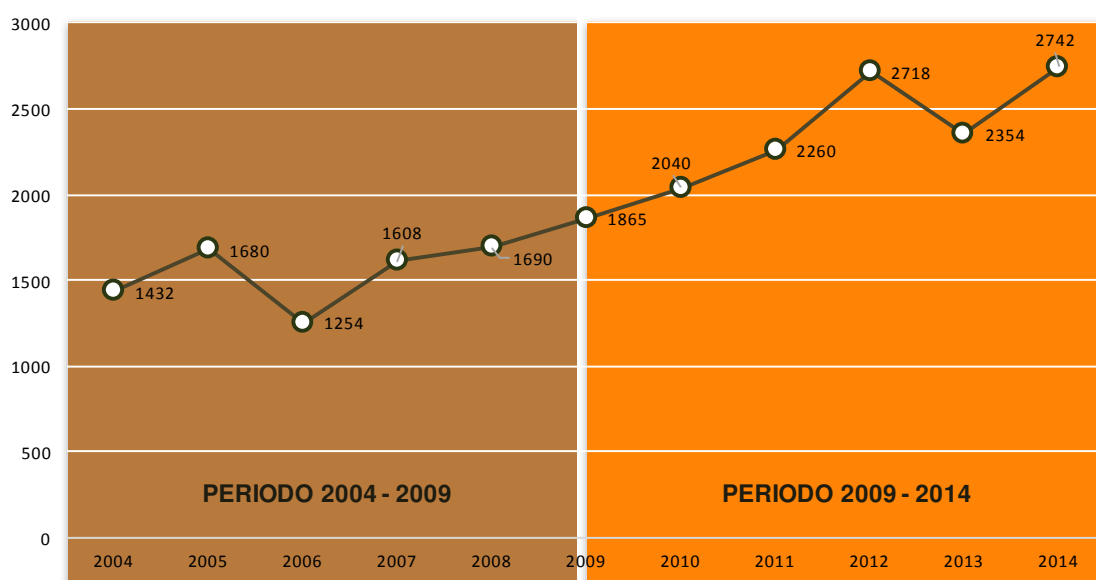
El delito de robo está tipificado en el artículo 218 del Código Penal de la República de Panamá. Según este artículo incurre en delito de robo “quien, mediante violencia o intimidación en la persona, se apodere de una cosa mueble ajena será sancionado con prisión de siete a doce años.” Esta pena descrita para este delito, de acuerdo al artículo 219, puede ser aumentada a la mitad si incurren los siguientes agravantes: utilizando armas, por enmascarado, por dos o más personas, afectando la libertad personal, causando lesión, en perjuicio de un turista y contra los conductores o usuarios del transporte público de pasajeros mientras utilizan el servicio.

Con relación a la estadística de robos en la República de Panamá se observa en el Gráfico N° 2.21 que:

- En el 2004, al inicio del período de gobierno de Martín Torrijos, se registraron un total de 1,432 robos. Esta cifra se incrementó entre el 2004 y el 2009, registrándose para el 2009 un total de 1,865 robos con un porcentaje de variación para este año del +30,2% con relación al 2004.
- Durante el gobierno de Ricardo Martinelli, la cifra de robos continuó en incremento, registrándose para el 2014 un total de 2,742 robos con un porcentaje de variación para este año de +47,0% con relación al 2009.

Gráfico N° 2.21

Estadística de robos (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

Sin embargo, aun cuando el análisis del Gráfico N° 2.21 – Robo por año para los períodos 2004-2009 y 2009-2014 nos muestra la tendencia de la estadística sobre este delito, es importante analizar también el Gráfico N° 2.22 – Tasa de Robo por cada 100,000 habitantes, ya que esto nos permite considerar, adicionalmente, el crecimiento de la población para la República de Panamá. Es así que:

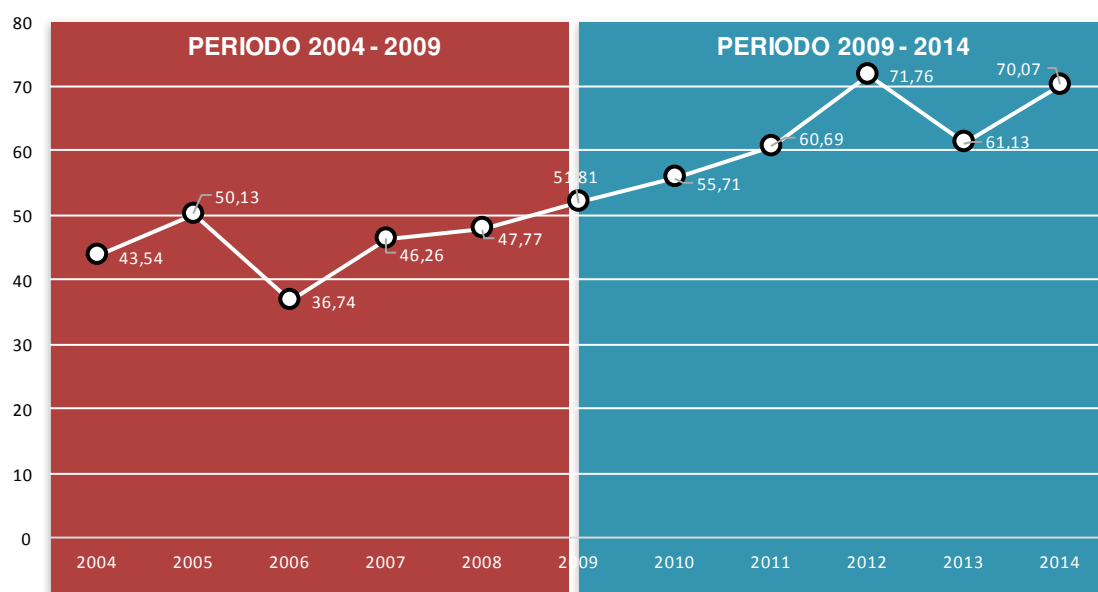
- En el 2004, al inicio del período de gobierno de Martín Torrijos, se registró una tasa de 43,54 robos por cada 100,000 habitantes. Esta cifra presentó un incremento hasta el 2009 con relación al 2004 del +19%, registrándose un total de 51,81 robos por cada 100,000 habitantes en el 2009. Al considerar la tasa por cada 100,000 habitantes, en lugar de la cantidad de robos, vemos que el incremento en este período es menor si se

calcula con la tasa y no con la cantidad del delito, ya que al considerar la población en el cálculo de este indicador se ajusta la diferencia porcentual.

- Durante el gobierno de Ricardo Martinelli, la cifra de robos continuó en aumento, siendo que para el año 2014 se presentó un incremento de +35,2% con relación al 2009. Para el 2014 se registró una tasa de 70,07 robos por cada 100,000 habitantes.

Gráfico N° 2.22

Tasa de Robos por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

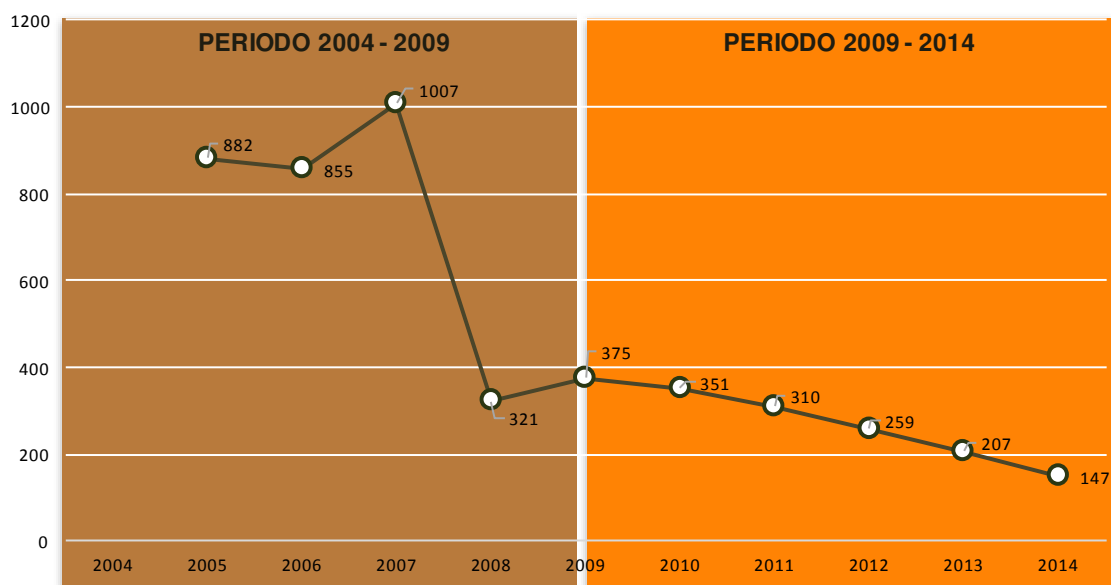
J) Tráfico de drogas.

Con relación a la estadística de tráfico de drogas en la República de Panamá, se observa en el Gráfico N° 2.23 que:

- A partir del año 2005 se empieza a registrar el delito de tráfico de drogas por parte del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC).
- En términos generales, se observa una tendencia a la baja de este delito a partir del año 2005 disminuyendo para el 2009 en un -57,5% con relación al 2005. Esta tendencia a la baja continúa durante el período 2009-2014, registrándose para el 2014 una disminución de -60,8% con relación al 2009.

Gráfico N° 2.23

Estadística de tráfico de drogas (Período 2004 – 2014).



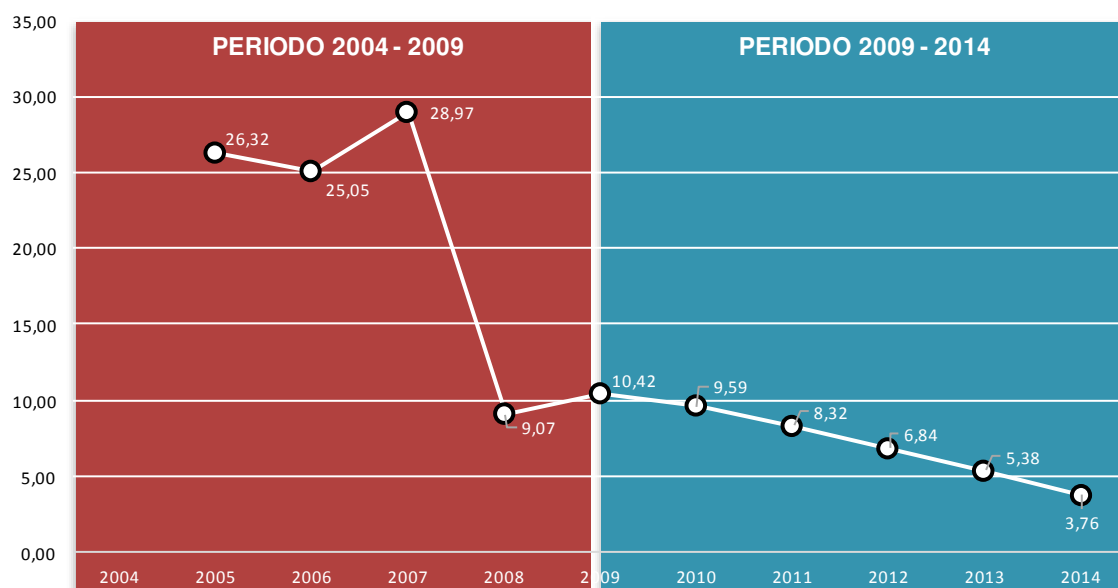
Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

Sin embargo, aun cuando el análisis del Gráfico N° 2.23 – Tráfico de drogas por año para los períodos 2004-2009 y 2009-2014 nos muestra la tendencia de la estadística sobre este delito, es importante analizar también el Gráfico N° 2.24 – Tasa de Tráfico de drogas por cada 100,000 habitantes, ya que esto nos permite considerar, adicionalmente, el crecimiento de la población para la República de Panamá. Es así que:

- En términos generales, se observa una tendencia a la baja en la tasa de este delito a partir del año 2005, disminuyendo para el 2009 en un -60,4% con relación al 2005. Esta tendencia a la baja continúa durante el período 2009-2014, registrándose para el 2014 una disminución de -63,9% con relación al 2009.

Gráfico N° 2.24

Tasa de tráfico de drogas por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

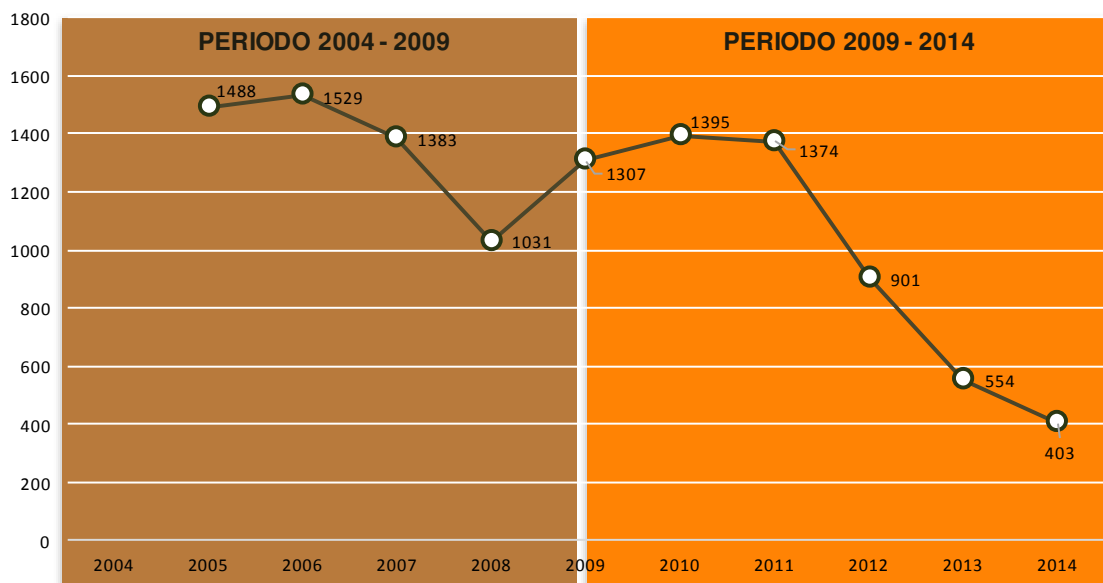
K) Posesión de drogas.

Con relación a la estadística del delito de posesión de drogas en la República de Panamá, se observa en el Gráfico N° 2.25 que:

- En términos generales, durante el gobierno de Martin Torrijos se observa que entre el año 2004 y el 2005 el delito de posesión de drogas se incrementa en un +2,7%. A partir del 2005, y hasta el 2009, este delito presenta una disminución de –32,6% para este año con relación al 2005; mientras que entre el 2008 y el 2009 el delito de posesión de drogas se incrementa en un +26,8%.
- Entre el 2009 y el 2010, durante el gobierno de Ricardo Martinelli se observa un incremento de +6,7%. A partir del 2010 y hasta el 2014, se observa una tendencia a la baja de este delito presentando una disminución de -71,1% para este año con relación al 2010.

Gráfico N° 2.25

Estadística de posesión de drogas (Período 2004 – 2014).



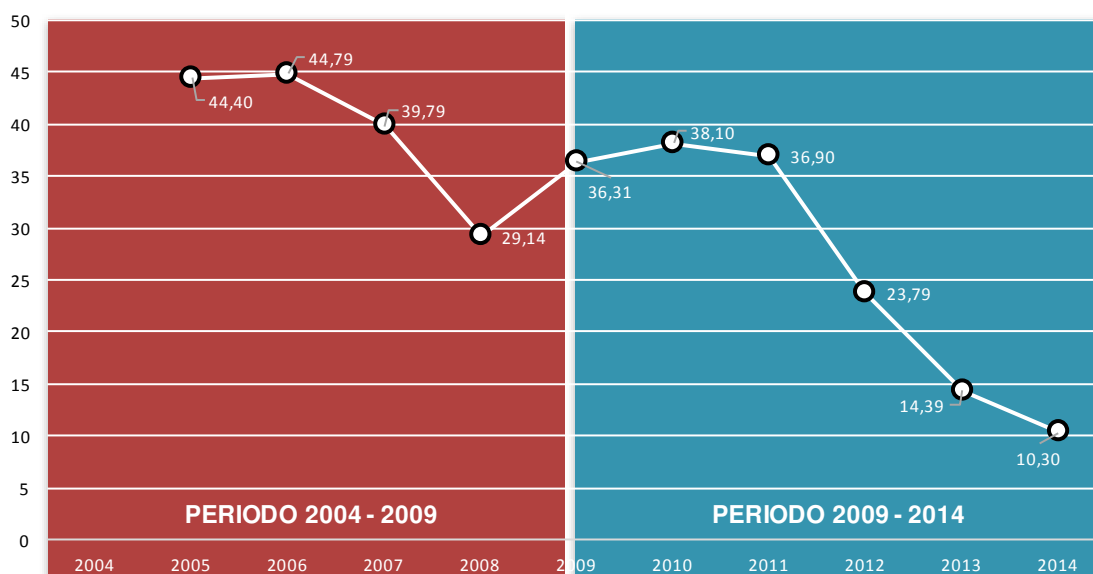
Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

Sin embargo, aun cuando el análisis del Gráfico N° 2.25 – Posesión de drogas por año para los periodos 2004-2009 y 2009-2014 nos muestra la tendencia de la estadística sobre este delito, es importante analizar también el Gráfico N° 2.26 – Tasa de Posesión de drogas por cada 100,000 habitantes, ya que esto nos permite considerar, adicionalmente, el crecimiento de la población para la República de Panamá. Es así que:

- En términos generales, durante el gobierno de Martin Torrijos se observa que entre el 2004 y el 2005 la tasa de posesión de drogas por cada 100,000 habitantes se incrementa en un +0,9%. A partir del 2005, y hasta el 2009, la tasa de este delito por cada 100,000 habitantes presenta una disminución de -34,9% para este año con relación al 2005; mientras que entre el 2008 y el 2009 la tasa de posesión de drogas por cada 100,000 habitantes se incrementa en un +24,6%.
- Entre el 2009 y el 2010, durante el gobierno de Ricardo Martinelli se observa un incremento de +4,9% para la tasa de posesión de drogas por cada 100,000 habitantes. A partir del 2010 y hasta el 2014 se observa una tendencia a la baja de esta tasa presentando una disminución de -72,9% para este año con relación al 2010.

Gráfico N° 2.26

Tasa de Posesión de drogas por cada 100,000 habitantes (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

L) Posesión ilícita de arma de fuego.

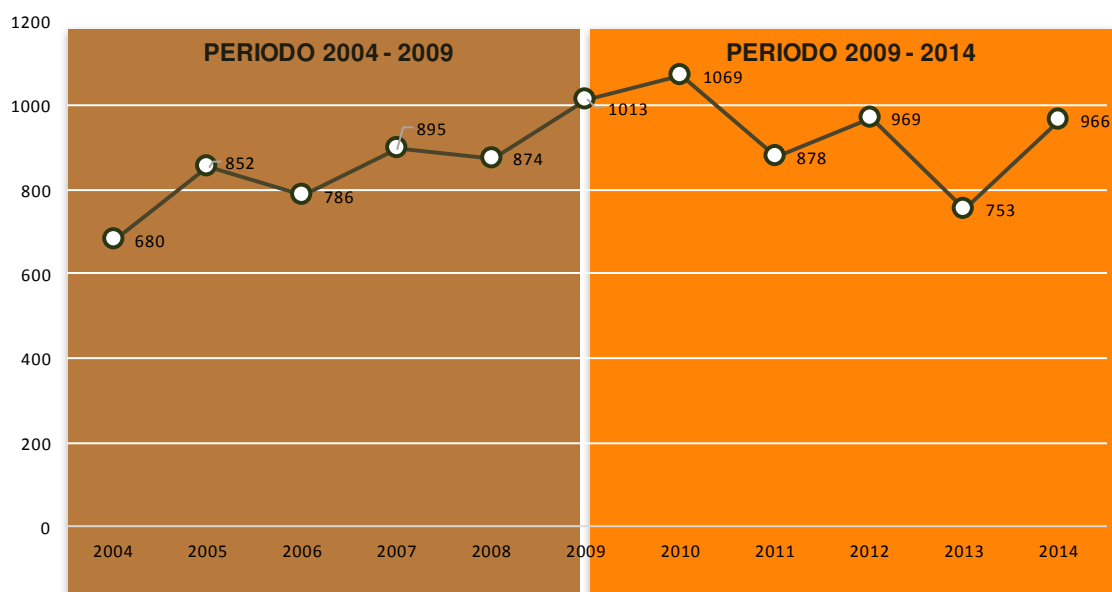
Se considera que el acceso a las armas de fuego es un “facilitador” para la comisión de un homicidio, sobre todo cuando se trata de un medio de intimidación en la comisión de delitos como el robo. Sin embargo, no podría explicar por sí solo las altas tasas de homicidios (BID, 2013).

Con relación a la estadística de posesión ilícita de armas de fuego en la República de Panamá, se observa en el Gráfico N° 2.27 que:

- En términos generales, durante el gobierno de Martín Torrijos se observa entre el 2004 y el 2009 un incremento de este delito, siendo que para el 2009 se observa un aumento de +49,0% para este año con relación al 2004. Sin embargo, a lo largo del período se observan aumentos y disminuciones entre los distintos años que conforman este período.
- En términos generales, durante el gobierno de Ricardo Martinelli se observa entre el 2009 y el 2014 una disminución de este delito, siendo que para el 2014 se observa una disminución de -4,6% para este año con relación al 2009. Sin embargo, a lo largo del período se observan aumentos y disminuciones entre los distintos años que conforman este período.

Gráfico N° 2.27

Estadística de Posesión ilícita de armas de fuego (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

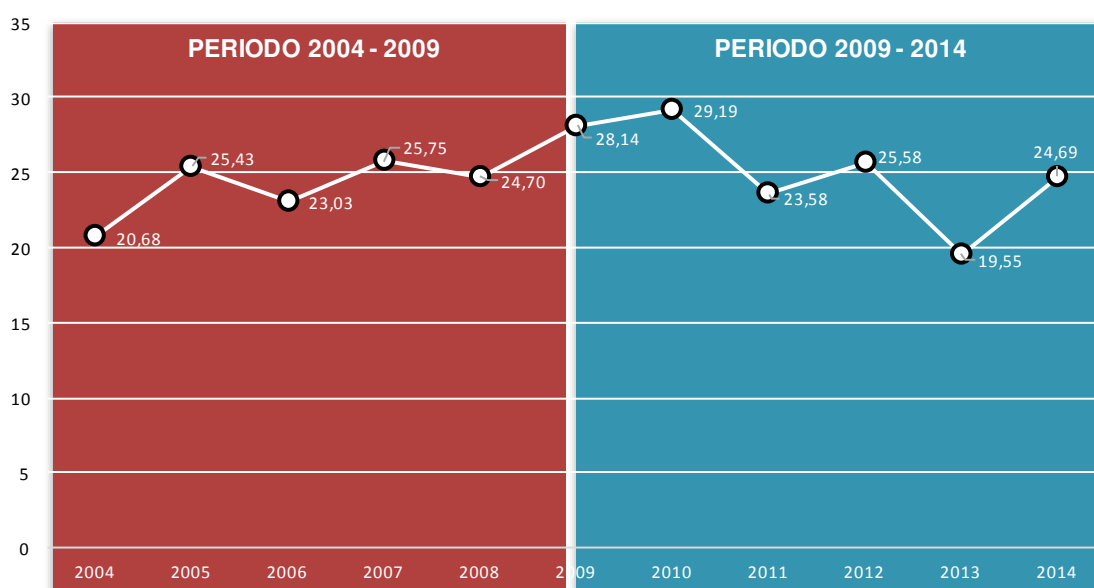
Sin embargo, aun cuando el análisis del Gráfico N° 2.27 – Posesión ilícita de armas de fuego por año para los periodos 2004-2009 y 2009-2014 nos muestra la tendencia de la estadística sobre este delito, es importante analizar también el Gráfico N° 2.28 – Tasa de posesión ilícita de armas de fuego por cada 100,000 habitantes, ya que esto nos permite considerar, adicionalmente, el crecimiento de la población para la República de Panamá. Es así que:

- En términos generales, durante el gobierno de Martin Torrijos se observa entre el 2004 y el 2009 un incremento de la tasa de posesión ilícita de armas de fuego por cada 100,000 habitantes, siendo que para el 2009 se observa un aumento de +36,7% para este año con relación al 2004.

En términos generales, durante el gobierno de Ricardo Martinelli se observa entre el 2009 y el 2014 una disminución de la tasa de posesión ilícita de armas de fuego por cada 100,000 habitantes, siendo que para el 2014 se observa una disminución de -12,3% para este año con relación al 2009.

Gráfico N° 2.28

**Tasa de posesión ilícita de armas de fuego por cada 100,000 habitantes
(Período 2004 – 2014).**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

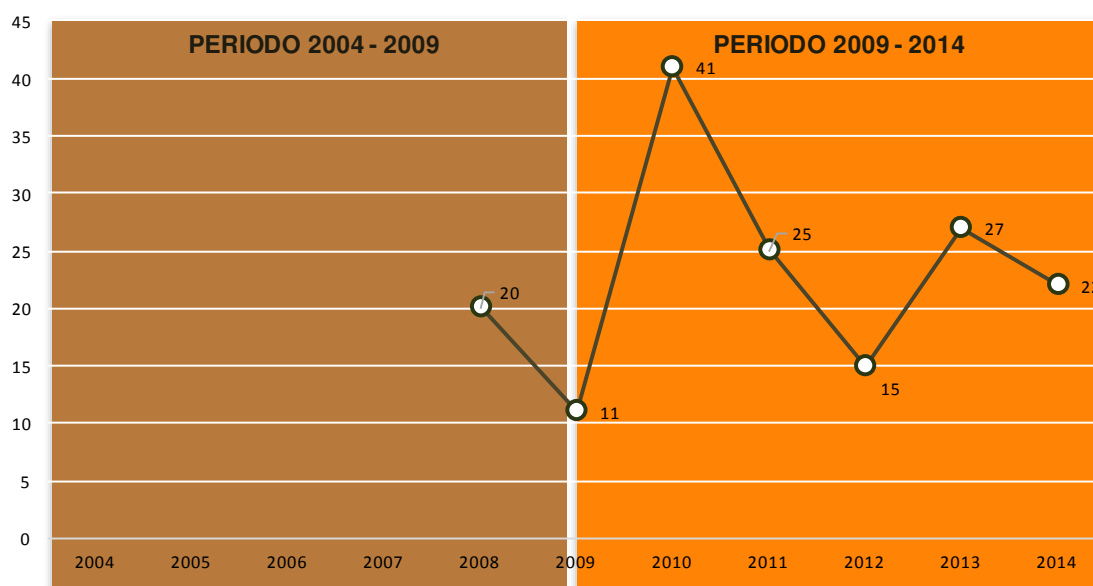
M) Tráfico de armas.

Con relación a la estadística del delito de Tráfico de armas en la República de Panamá, se observa en el Gráfico N° 2.29 que:

- El registro de la estadística del delito de tráfico de armas a nivel nacional es registrado por el Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) a partir del año 2008.
- Del período 2004-2009 solo se cuenta con la estadística para el año 2008 y 2009, donde se observa una disminución del -45,0%.
- Durante el período 2009-2014 se observa un incremento para el año 2014 de +100% para este año con relación al 2009. Sin embargo, a lo largo del período se observan aumentos y disminuciones entre los distintos años que conforman este período.

Gráfico N° 2.29

Delito de tráfico de armas (Período 2004 – 2014).



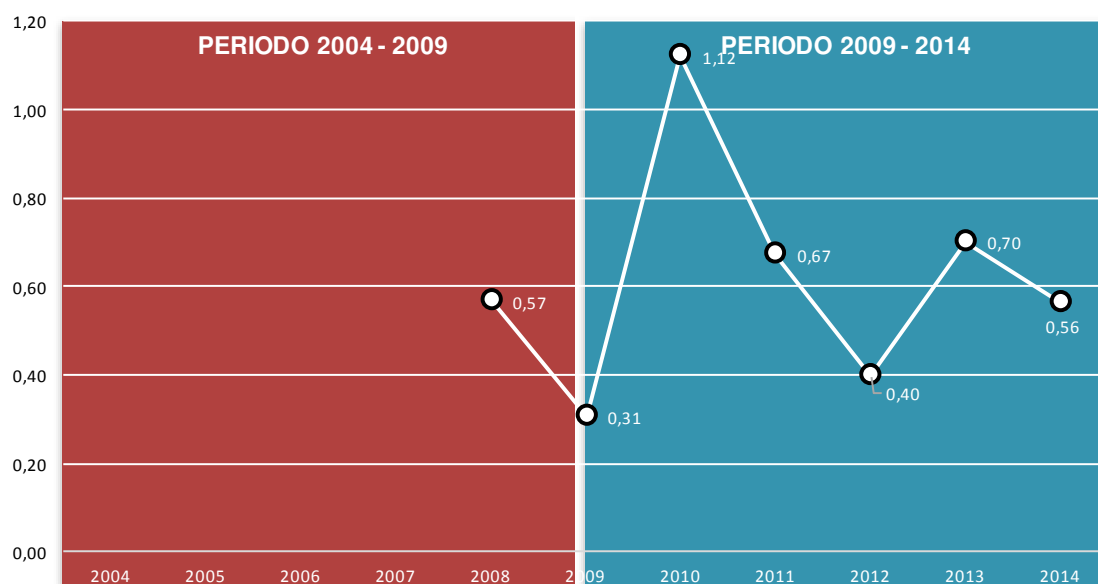
Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

Sin embargo, aun cuando el análisis del Gráfico N° 2.29 – Tráfico de armas de fuego por año para los períodos 2004-2009 y 2009-2014 nos muestra la tendencia de la estadística sobre este delito, es importante analizar también el Gráfico N° 2.30 – Tasa de Tráfico de armas de fuego por cada 100,000 habitantes, ya que esto nos permite considerar, adicionalmente, el crecimiento de la población para la República de Panamá. Es así que:

- Entre el período 2009-2014 se observa un incremento para el 2014 de +80% para este año con relación al 2009. Sin embargo, a lo largo del período se observan aumentos y disminuciones entre los distintos años que conforman este período. Sin embargo, la tasa de tráfico de armas por cada 100,000 habitantes del 2008 (año a partir del cual entra a formar parte de las estadísticas) varía tan solo en -1,75% con relación al 2014.

Gráfico N° 2.30

Tasa de Tráfico de armas (Período 2004 – 2014).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEC.

3. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD CIUDADANA Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA PENAL.

Según Carrión (2007) la percepción de inseguridad ciudadana constituye un concepto que corresponde al campo de las representaciones sociales e imaginarios colectivos. Autores como Curbet (2006) o Salord Monserrat (2014) consideran que la inseguridad ciudadana tiene dos componentes o dimensiones: la inseguridad subjetiva y la objetiva. La inseguridad subjetiva, campo en que se ubicaría la percepción de inseguridad, se define según Curbet como el sentimiento de amenaza personal, hecho que según Carrión (2007) no necesariamente corresponde con la vulnerabilidad real de la persona que la experimenta. La objetiva comprende, según Dammert (2005) un análisis objetivo de la probabilidad de ser víctima de algún delito. Por su parte, Salord Monserrat (2014) expresa que la seguridad objetiva se refiere a la probabilidad real de ser víctima de un delito, mientras que la subjetiva es la sensación individual de riesgo de ser víctima, sin que exista ninguna razón o probabilidad real de que suceda.

El incremento de la percepción ciudadana de inseguridad se relaciona, en principio, tanto con el elevado número de conductas delictivas y antisociales, como producto de la ineficiencia de los organismos gubernamentales de seguridad interna (Rottenbacher de Rojas et al., 2009), sin embargo, señalan que tales percepciones suelen variar dependiendo de otros factores como por ejemplo, la experiencia previa de victimización o la ideología política de cada individuo.

Algunos estudios de medición de la inseguridad ciudadana por medio de la percepción social del problema a nivel de Panamá han revelado las características de la problemática desde la óptica del ciudadano común. En este sentido, las primeras mediciones a nivel nacional de esta dimensión de la seguridad ciudadana provienen de estudios realizados por el Proyecto de Opinión Pública de las Américas -LAPOP de Vanderbilt University a través de la encuesta Barómetro de las Américas-LAPOP (cit. en Pérez, 2013) que mide el nivel de percepción de inseguridad de la ciudadanía a través de encuestas de percepción en los países latinoamericanos, obteniéndose índices de percepción de inseguridad en Panamá para los años 2004, 2006, 2008, 2010 y 2012, años que abarcan el período de estudio de esta tesis doctoral. La medición se hizo teniendo en cuenta la pregunta: “Hablando del lugar o el barrio/la colonia donde usted vive y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿usted se siente muy seguro(a), algo seguro(a), algo inseguro(a) o muy inseguro(a)?”, con lo cual, tras una recodificación de las respuestas en una escala de 0 a 100 donde un valor mayor indica una mayor percepción de inseguridad, el indicador arrojó los siguientes índices de percepción de inseguridad en Panamá: 46.9 (2004), 42.0 (2006), 35.5 (2008), 36.1 (2010) 31.5 para el año 2012 y 41,5 en el 2014⁵⁰. La tabla N° 2.I muestra los índices de percepción de inseguridad en los años respectivos en los que se aplicó la encuesta de LAPOP:

⁵⁰ El dato del 2014 se extrajo de: <http://es.insightcrime.org/analisis/percepciones-inseguridad-aumentan-latinoamerica-informe>

Tabla N° 2.1

Índices de percepción de inseguridad ciudadana en Panamá (2004-2014).

AÑO	ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD: LAPOP	ESCALA
2014	41,5	100
2012	31,5	100
2010	36,1	100
2008	35,5	100
2006	42,0	100
2004	46,0	100

Fuente: Elaboración propia en base a LAPOP: Barómetro de las Américas, Vanderbilt University.

Por otro lado, de acuerdo a un estudio de percepción realizado por UNIMER en el año 2008 (Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2011) en este año el 5.7% de la población encuestada declaró ser víctima de algún delito en los 12 meses previos a la encuesta. Por su parte, en el año 2009 el Observatorio de Seguridad Ciudadana realiza una encuesta a 3,001 personas mayores de edad en todas las provincias de la República de Panamá con un margen de error de más o menos 1.8 puntos porcentuales, donde el 6.5% de los encuestados declaró haber sido víctima de algún delito en los 12 meses previos a la encuesta, mientras que para el 2010 esta cifra había aumentado a un 10.2% de la totalidad de los encuestados (Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2011). En este sentido, de acuerdo al Observatorio de Seguridad Ciudadana (2011) el 9.5% de los entrevistados respondió haber sido víctima de más de un delito en los 12 meses precedentes a la encuesta realizada en el 2010, de los cuales, el 59.1% no denunció el delito, basado en “la desconfianza en la actuación de las autoridades y la falta de prueba”. De acuerdo a esta misma encuesta, el 53.3% de los delitos son denunciados en la Policía Nacional, el 25% en el Centro de Recepción de Denuncias de la Dirección de Investigación Judicial (DIJ), el 2.5% en el Ministerio Público, y el resto de los delitos son denunciados en otros organismos competentes tales como las Corregidurías.

Para el año 2010, el 83.1% de los encuestados consideró el país como inseguro, sin

embargo, al preguntarle a los ciudadanos por el nivel de seguridad a nivel de la provincia de residencia, el 66.8% de los encuestados la consideró insegura; a nivel de distrito disminuyó levemente la percepción de inseguridad ya que el 65% de los encuestados manifestó sentirse inseguros; a nivel de corregimiento esta percepción fue disminuyendo ya que el 58.9% de los encuestados lo consideraba inseguro; y finalmente, con relación al lugar de residencia, es decir el barrio, barriada, comunidad, etc., el 53.2% de los encuestados lo consideró inseguro. Estos datos reflejan que las personas encuestadas consideran más seguro su lugar de residencia con relación al resto del país. En cuanto a las causas de la inseguridad, en el año 2010, el 52.6% de los encuestados respondió que la inseguridad se debe a un aumento en los robos, mientras que el 13.5% de los encuestados lo relaciona con un aumento de los homicidios (Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2011).

Por otra parte, con relación al desempeño de los organismos públicos como la Policía Nacional y su labor en materia de seguridad, el 3% de los encuestados la consideró como excelente, el 25.5% como buena, el 57.1 como regular, el 7.8% como mala, el 5.9% como pésima y el 0.7% respondió desconocer la labor de la Policía Nacional (Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2011).

En el 2013, el Observatorio de Seguridad Ciudadana realiza una encuesta a nivel nacional bajo los mismos parámetros de la encuesta del 2010, en la cual el 16% de los encuestados respondió haber sido víctima de un delito en los 12 meses previos a la encuesta. De la totalidad de los que respondieron haber sido víctima de un delito, el 83% declaró haber sido víctima de robo. El 53% de las víctimas de delito respondió haber denunciado el delito, mientras que el 47% no denunció. De los que no denunciaron, el 31% respondió no haber denunciado por falta de confianza en las autoridades y el 16% por la falta de pruebas del delito del que fue víctima. En este sentido, el 35% de los encuestados respondió haber puesto la denuncia en la Policía Nacional, el 9% en la Dirección de Investigación Judicial-DIJ, mientras que el 4% lo hizo ante el Ministerio Público (Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2013).

En base a la encuesta del 2013, el 80.0% de los encuestados consideró el país como inseguro, sin embargo, al preguntarle a los ciudadanos por el nivel de seguridad a nivel de la provincia de residencia, el 62.0% la consideró insegura; a nivel de distrito disminuyó levemente la percepción de inseguridad ya que el 60.0% de los encuestados la considero insegura; mientras que a nivel de corregimiento esta percepción fue disminuyendo ya que

el 58.0% lo consideraba inseguro. Estos datos reflejan que para el año 2013 las personas encuestadas siguen considerando más seguro su lugar de residencia con relación al resto del país. Por otro lado, en cuanto a los delitos que más preocupan a los ciudadanos en el 2013, el 50.0% de los encuestados respondió sentirse preocupados por los homicidios, mientras que el 23% manifestó sentirse preocupados por los robos (Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2013).

Igualmente, con relación a la labor que desempeñó la Policía Nacional en materia de seguridad en el año 2013, el 4% de los encuestados la consideró como excelente, el 30.0% como buena, el 45.0 como regular, el 13.0% como mala, el 6.0% como pésima y el 2.0% respondió desconocer la labor de la Policía Nacional (Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2013).

Por otro lado, con relación al desempeño de la justicia en el año 2010, el Observatorio de Seguridad Ciudadana (2011) consultó el nivel de confianza en la justicia utilizando los criterios de valoración (ninguna, poca, ni mucha ni poca, bastante y mucha) en diferentes aspectos. De esta manera, el 2.7% de los encuestados consideró tener mucha confianza en la “efectividad del sistema para poner a disposición de la justicia a un supuesto delincuente” y, al menos el 38.3% asignó un valor intermedio (en dicha escala) a la efectividad del sistema. Otro aspecto valorado fue la “rapidez y efectividad para administrar justicia”, donde el 1.7% de los encuestados consideró tener mucha confianza en la rapidez y efectividad, y al menos el 36.4% asignó un valor intermedio (en dicha escala) en cuanto a la rapidez y efectividad para administrar justicia.

El tema judicial fue nuevamente abordado en el año 2013 por el Observatorio de Seguridad Ciudadana. Se consultó nuevamente el nivel de confianza en la justicia empleando los criterios (nada de confianza, 2, 3, 4 y mucha confianza) en diferentes aspectos. En esta ocasión, el 4% de los encuestados consideró tener mucha confianza en la “efectividad del sistema para poner a disposición de la justicia a un supuesto delincuente”, y al menos el 64% asignó un valor intermedio de 3 (en dicha escala) a la efectividad del sistema. En cuanto al aspecto de “rapidez y efectividad para administrar justicia”, el 5% de los encuestados consideró tener mucha confianza en la rapidez y efectividad, mientras que el 60% de los encuestados asignó un valor intermedio de 3 (en dicha escala) a la rapidez y efectividad para administrar justicia.

CAPÍTULO III

MODELO DE ANÁLISIS PARA LA
EVALUACIÓN DE LA SEGURIDAD
CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA DE
LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE
JUSTICIA PENAL.

CAPÍTULO III. MODELO DE ANÁLISIS PARA LA EVALUACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL.

1. DESCRIPCIÓN DE LAS DIMENSIONES E INDICADORES DEL MODELO.

Para la construcción del Modelo de Análisis para la Evaluación de la Seguridad Ciudadana desde la perspectiva de las instituciones del Sistema de Justicia Penal, el primer paso es la elaboración y aplicación de una encuesta a un grupo de expertos sobre el tema de seguridad ciudadana en la República de Panamá, tal como indica la metodología descrita en la introducción. En el Anexo N°1 se muestran las preguntas que fueron aplicadas a los expertos por período de gobierno.

El modelo propuesto evalúa la seguridad ciudadana desde la perspectiva de las instituciones del Sistema de Justicia Penal, para lo cual, esta variable ha sido dividida en tres dimensiones principales:

- (D₁) Instituciones del Sistema de Justicia Penal
- (D₂) Estrategias de Política Gubernamental y
- (D₃) Marco Regulatorio.

La dimensión D₁ se subdivide, a su vez, en cuatro sub-dimensiones: (D_{1.1}) Policía Nacional, (D_{1.2}) Ministerio Público, (D_{1.3}) Órgano Judicial y (D_{1.4}) Sistema Penitenciario.

La dimensión D₂ Estrategias de Política Gubernamental se subdivide en dos sub-dimensiones: (D_{2.1}) Estrategia de Política Gubernamental y (D_{2.2}) Programas de Prevención.

Además, se consideraron dos dimensiones auxiliares, denominadas así porque permiten el cálculo de los pesos de las variables de las dimensiones D₁, D₂ y D₃, de manera tal que el modelo propuesto pueda determinar la evaluación de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de las instituciones del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá.

En este sentido, se entiende como dimensión “los distintos aspectos en que puede ser considerado un concepto” y que son, por tanto, “conceptualizaciones, pero más específicas que el concepto inicialmente formulado”(González Blasco, 1994).

Sin embargo, para abordar estas dimensiones o conceptualizaciones, se han subdivido a su vez en indicadores. Pastor y Maspóns (2004) señalan que un indicador “es una medida que permite conocer una situación con mayor precisión y comprobar si se avanza y en qué medida, en la consecución de un objetivo en cualquier ámbito, privado o público, con un grado mayor o menor de desagregación y alcance”.

Así, el modelo contempla un total de 41 indicadores por período de gobierno analizado, que se clasifican en:

- Indicadores institucionales: que miden aspectos del funcionamiento de las instituciones del Sistema de Justicia Penal (Presupuesto, Recurso Humano, Modernización, Transparencia y Rendición de Cuentas, y Atención ciudadana) orientados a la mejora del problema de inseguridad ciudadana.
- Indicadores de Estrategia de Política Gubernamental: que miden aspectos de la Estrategia de Política Gubernamental (valoración, grado de aplicación y dotación de recursos) y de los Programas de Prevención (valoración, grado de aplicación y dotación de recursos) orientados a la mejora del problema de inseguridad ciudadana.
- Indicadores del Marco Regulatorio: que miden aspectos de las leyes, decretos y reformas jurídico-penales (valoración, dotación de recursos, características técnicas e impacto) orientadas a la mejora del problema de inseguridad ciudadana.
- Indicadores auxiliares: que miden la importancia de aspectos institucionales como: el Presupuesto, Recurso Humano, Modernización, Transparencia y Rendición de Cuentas y la Atención ciudadana, así como la importancia particular de cada entidad y aspecto analizado: Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial, Sistema Penitenciario, Estrategia de Política Gubernamental, Programas de Prevención, y el Marco regulatorio orientados a la mejora del problema de inseguridad ciudadana.

A continuación, la Tabla N° 3.1 muestra las dimensiones e indicadores y sus definiciones operativas, consideradas para la Evaluación de la Seguridad Ciudadana desde la perspectiva de las instituciones del Sistema de Justicia Penal durante el período de gobierno 2004-2009.

Tabla N° 3.1

Indicadores de Política de Seguridad Ciudadana (período 2004-2009).

Variable	Dimensiones		Indicadores	Definición operativa
		Sub-dimensiones		
Política de Seguridad Ciudadana (período 2004-2009)	(D ₁) Instituciones del Sistema de Justicia Penal.	(D _{1.1}) Policía Nacional.	(i ₁) Valoración del presupuesto de la Policía Nacional para el Período de Gobierno 2004-2009.	Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la asignación presupuestaria de la Policía Nacional de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₂) Valoración del recurso humano de la Policía Nacional para el Período de Gobierno 2004-2009.	Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted el recurso humano de la Policía Nacional de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₃) Valoración de la modernización de la Policía Nacional para el Período de Gobierno 2004-2009.	Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la modernización de la Policía Nacional de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₄) Valoración de la transparencia y rendición de cuentas de la Policía Nacional para el Período de Gobierno 2004-2009.	Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la transparencia y rendición de cuentas de la Policía Nacional de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₅) Valoración de la atención ciudadana de la Policía Nacional para el Período de Gobierno 2004-2009.	Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la atención ciudadana de la Policía Nacional de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
		(D _{1.2}) Ministerio Público.	(i ₆) Valoración del presupuesto del Ministerio Público para el Período de Gobierno 2004-2009.	Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la asignación presupuestaria del Ministerio Público de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₇) Valoración del recurso humano del Ministerio Público para el Período de Gobierno 2004-2009.	Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted el recurso humano del Ministerio Público de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₈) Valoración de la modernización del Ministerio Público para el Período de Gobierno 2004-2009.	Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la modernización del Ministerio Público de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₉) Valoración de la transparencia y rendición de cuentas del Ministerio Público para el Período de Gobierno 2004-2009.	Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la transparencia y rendición de cuentas del Ministerio Público de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₁₀) Valoración de la atención ciudadana del Ministerio Público para	Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la atención ciudadana del Ministerio Público de cara a la mejora del

Variable	Dimensiones		Indicadores	Definición operativa
		Sub-dimensiones		
		(D _{1.3}) Órgano Judicial.		el Período de Gobierno 2004-2009. problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₁₁)	Valoración de la asignación presupuestaria del Órgano Judicial para el Período de Gobierno 2004-2009. Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la asignación presupuestaria del Órgano Judicial de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₁₂)	Valoración del recurso humano del Órgano Judicial para el Período de Gobierno 2004-2009. Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted el recurso humano del Órgano Judicial de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₁₃)	Valoración de la modernización del Órgano Judicial para el Período de Gobierno 2004-2009. Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la modernización del Órgano Judicial de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₁₄)	Valoración de la transparencia y rendición de cuentas del Órgano Judicial para el Período de Gobierno 2004-2009. Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la transparencia y rendición de cuentas del Órgano Judicial de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₁₅)	Valoración de la atención ciudadana del Órgano Judicial para el Período de Gobierno 2004-2009. Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la atención ciudadana del Órgano Judicial de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
		(D _{1.4}) Sistema Penitenciario.	(i ₁₆)	Valoración del presupuesto del Sistema Penitenciario para el Período de Gobierno 2004-2009. Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la asignación presupuestaria del Sistema Penitenciario de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₁₇)	Valoración del recurso humano del Sistema Penitenciario para el Período de Gobierno 2004-2009. Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted el recurso humano del Sistema Penitenciario de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₁₈)	Valoración de la modernización del Sistema Penitenciario para el Período de Gobierno 2004-2009. Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la modernización del Sistema Penitenciario de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₁₉)	Valoración de la transparencia y rendición de cuentas del Sistema Penitenciario para el Período de Gobierno 2004-2009. Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la transparencia y rendición de cuentas del Sistema Penitenciario de cara a la mejora del problema de inseguridad ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
			(i ₂₀)	Valoración de la atención ciudadana del Sistema Penitenciario para el Período de Gobierno 2004-2009. Promedio de las respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted la atención ciudadana del Sistema Penitenciario de cara a la mejora del problema de inseguridad

Variable	Dimensiones		Indicadores	Definición operativa
		Sub-dimensiones		
				ciudadana durante el Período de Gobierno 2004-2009?
		(DA ₁) Importancia de cada aspecto institucional dentro del funcionamiento de las organizaciones del sistema de justicia penal.	(iA ₁) Importancia de la variable asignación presupuestaria.	Promedio de las respuestas a la pregunta: Tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial, Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 (por aspecto) la importancia que usted le da al presupuesto para el funcionamiento adecuado de estas entidades.
			(iA ₂) Importancia de la variable recurso humano.	Promedio de las respuestas a la pregunta: Tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial, Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 (por aspecto) la importancia que usted le da al recurso humano para el funcionamiento adecuado de estas entidades.
			(iA ₃) Importancia de la variable modernización.	Promedio de las respuestas a la pregunta: Tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial, Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 (por aspecto) la importancia que usted le da a la modernización para el funcionamiento adecuado de estas entidades.
			(iA ₄) Importancia de la variable transparencia y rendición de cuentas.	Promedio de las respuestas a la pregunta: Tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial, Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 (por aspecto) la importancia que usted le da a la transparencia y rendición de cuentas para el funcionamiento adecuado de estas entidades.
			(iA ₅) Peso de la variable atención ciudadana.	Promedio de las respuestas a la pregunta: Tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial, Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 (por aspecto) la importancia que usted le da a la atención ciudadana para el funcionamiento adecuado de estas entidades.
	(D2) Estrategias de Política Gubernamental	(D _{2.1}) Estrategia de Política Gubernamental.	(i ₂₁) Características Técnicas y Científicas de la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana implementada en el Período 2004-2009.	Promedio de las respuestas a la pregunta: Con relación a la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana implementada en el Período 2004-2009 ¿cómo considera fueron sus características técnicas y científicas?
			(i ₂₂) Implementación de la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana	Promedio de las Promedio de las respuestas a la pregunta: Con relación a la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana implementada en el Período

Variable	Dimensiones		Indicadores	Definición operativa
		Sub-dimensiones		
				implementada en el Período 2004-2009 ¿cómo valora su implementación?
			(i23)	Dotación de recursos de la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana implementada en el Período 2004-2009 Promedio de las respuestas a la pregunta: Con relación a la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana implementada en el Período 2004-2009 ¿cómo considera fue su dotación de recursos?
		(D2.2) Programas de prevención.	(i24)	Características técnicas y científicas las leyes de los programas de prevención en el Período 2004-2009 Promedio de las respuestas a la pregunta: con relación a los programas de prevención en el Período 2004-2009 ¿cómo considera fueron sus características técnicas y científicas?
			(i25)	Implementación de los programas de prevención en el Período 2004-2009 Promedio de las respuestas a la pregunta: con relación a los programas de prevención en el Período 2004-2009 ¿cómo valora su implementación?
			(i26)	Dotación de recursos de los programas de prevención en el Período 2004-2009 Promedio de las respuestas a la pregunta: con relación a los programas de prevención en el Período 2004-2009 ¿cómo considera fue su dotación de recursos?
	(D3) Marco Regulatorio.		(i27)	Dotación de recursos para la implementación de las leyes, decretos y reformas jurídico – penales para afrontar el problema de la inseguridad ciudadana en el Período 2004 – 2009. Promedio de las respuestas a la pregunta: Con relación a las leyes, decretos y reformas jurídico-penales aprobadas para abordar el problema de la inseguridad ciudadana en el Período 2004-2009 ¿fueron debidamente dotadas de los recursos necesarios para su implementación?
			(i28)	Características técnicas y científicas las leyes, decretos y reformas jurídico – penales para afrontar el problema de la inseguridad ciudadana en el Período 2004 – 2009. Promedio de las respuestas a la pregunta: Con relación a las leyes, decretos y reformas jurídico-penales aprobadas para abordar el problema de la inseguridad ciudadana en el Período 2004-2009 ¿reunieron las características técnicas y científicas para regular de forma adecuada el problema para el cual fueron creadas?
			(i29)	Implementación de las leyes, decretos y reformas jurídico – penales para afrontar el problema de la inseguridad ciudadana en el Período 2004 – 2009. Promedio de las respuestas a la pregunta: Con relación a las leyes, decretos y reformas jurídico-penales aprobadas para abordar el problema de la inseguridad ciudadana en el Período 2004-2009 ¿cómo valora su implementación?
	(DA2) Importancia de las instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de inseguridad ciudadana.		(iA6)	Peso de la variable Policía Nacional. Promedio de las respuestas a la pregunta: de 1 a 10, ¿cuán importantes considera usted la Policía Nacional dentro del conjunto de las instituciones y aspectos estudiados, para la mejora del problema de inseguridad ciudadana?
			(iA7)	Peso de la variable Ministerio Público. Promedio de las respuestas a la pregunta: de 1 a 10, ¿cuán importantes considera usted el Ministerio Público dentro del conjunto de las instituciones y aspectos

Variable	Dimensiones		Indicadores	Definición operativa
		Sub-dimensiones		
				estudiados, para la mejora del problema de inseguridad ciudadana?
			(IA8) Peso de la variable Órgano Judicial.	Promedio de las respuestas a la pregunta: de 1 a 10, ¿cuán importantes considera usted el Órgano Judicial dentro del conjunto de las instituciones y aspectos estudiados, para la mejora del problema de inseguridad ciudadana?
			(IA9) Peso de la variable Sistema Penitenciario.	Promedio de las respuestas a la pregunta: de 1 a 10, ¿cuán importantes considera usted el Sistema Penitenciario del conjunto de las instituciones y aspectos estudiados, para la mejora del problema de inseguridad ciudadana?
			(IA10) Peso de la variable estrategia de política gubernamental para abordar el problema de la inseguridad ciudadana.	Promedio de las respuestas a la pregunta: de 1 a 10, ¿cuán importantes considera usted la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de la inseguridad ciudadana dentro del conjunto de las instituciones y aspectos estudiados, para la mejora del problema de inseguridad ciudadana?
			(IA11) Peso de la variable Programas de Prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana.	Promedio de las respuestas a la pregunta: de 1 a 10, ¿cuán importantes considera usted los Programas de Prevención para abordar el problema de la inseguridad ciudadana dentro del conjunto de las instituciones y aspectos estudiados, para la mejora del problema de inseguridad ciudadana?
			(IA12) Peso de la variable leyes, decretos y reformas jurídico-penales para abordar el problema de la inseguridad ciudadana.	Promedio de las respuestas a la pregunta: de 1 a 10, ¿cuán importantes considera usted las leyes, decretos y reformas jurídico-penales para abordar el problema de la inseguridad ciudadana dentro del conjunto de las instituciones y aspectos estudiados, para la mejora del problema de inseguridad ciudadana?

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, y como comprobación de los resultados del modelo, se considera un indicador adicional:

- (I30) Valoración de la Política de Seguridad (2004-2009) de acuerdo al cuestionario respondido por los expertos, definido como el promedio de las respuestas a la pregunta: “valore, en una escala de 1 a 5 ¿cómo fue la política de seguridad ciudadana durante el período de gobierno M. Torrijos (2004-2009)? Donde 1 es muy mala y 5 es muy buena”.

Con el Indicador I_{30} se realizará una comprobación del resultado del modelo, contrastando que exista una relación entre el valor de dicho indicador y el resultado de la evaluación de la Seguridad Ciudadana (2004-2009) desde la perspectiva de las instituciones del Sistema de Justicia Penal realizada a través del modelo de evaluación.

Para el cálculo de los promedios de cada uno de los indicadores, aquellos que tengan como posibles respuestas: Muy Bueno, Bueno, Regular, Malo y Muy Malo, serán primero transformadas dichas valoraciones a valores numéricos: 5, 4, 3, 2 y 1 respectivamente.

Igualmente, el modelo se repite para el período de gobierno 2009-2014. Todos los indicadores se calculan como el promedio de las valoraciones de los expertos para cada uno de ellos.

Así también, se verifica la correspondencia del conjunto de valoraciones particulares de los expertos, con relación a su valoración de la Política de Seguridad Ciudadana por período, medido mediante el indicador I_{30} (por periodo). Es decir, se verifica que los valores de evaluación de la política general de cada experto a través de la metodología desarrollada en la presente tesis doctoral tenga una correspondencia con su valoración del indicador I_{30} , en ambos períodos evaluados.

2. DESCRIPCIÓN DE LOS ÍNDICES DEL MODELO.

Una vez definidas las dimensiones y sus indicadores, se procede a realizar las operaciones aritméticas que permiten determinar, por período de análisis la evaluación de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de las instituciones del Sistema de Justicia Penal. Para ello, se crean dentro del modelo **los índices**, que son “una medida obtenida por la agrupación adecuada de varios indicadores” y que, por tanto, “representan numéricamente una, varias o todas las dimensiones de concepto operativo” (González Blasco, 1994). De esta forma, se definen distintos índices que permiten la construcción del modelo.

A) Índices de los pesos de los aspectos institucionales de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal.

El primer conjunto de índices en definirse dentro del modelo corresponden a los pesos de los aspectos institucionales de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal. Se han denominado como índices auxiliares, porque permiten integrar en un solo índice las

evaluaciones particulares de cada uno de los aspectos institucionales evaluados. Estos índices son los siguientes:

- I_{A1} : Peso del Presupuesto
- I_{A2} : Peso del Recurso Humano
- I_{A3} : Peso de la Modernización
- I_{A4} : Peso de la Transparencia y Rendición de Cuentas y,
- I_{A5} : Peso de la Atención Ciudadana.

Para el cálculo de estos Índices, se procede a resolver las ecuaciones indicadas en la Tabla N° 3.2.

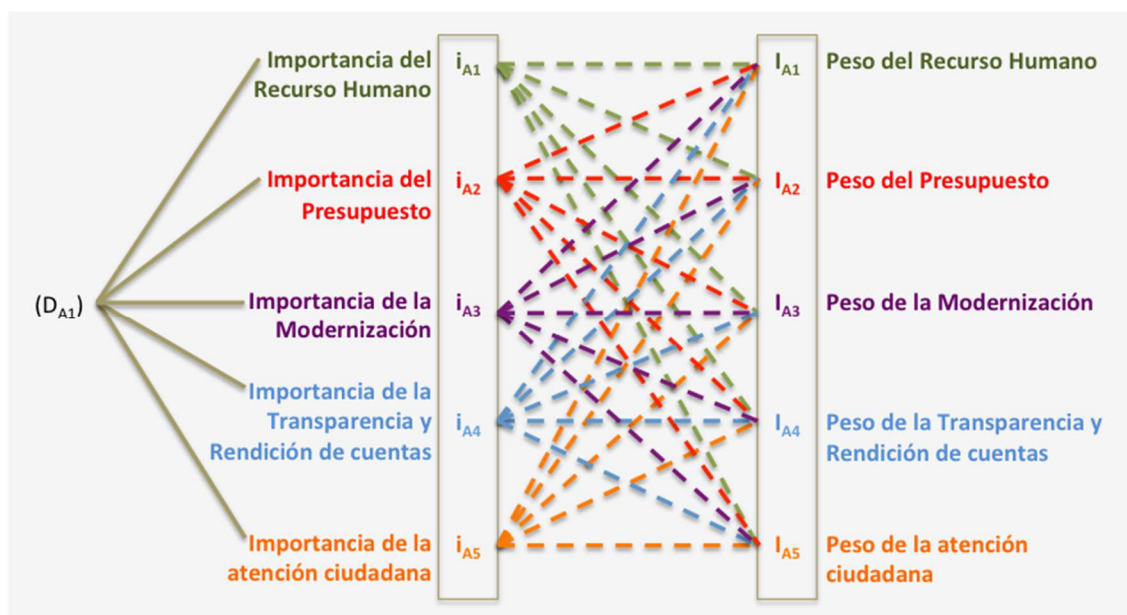
Tabla N° 3.2
Ecuaciones para el cálculo de los pesos de los aspectos institucionales

Índice	Descripción	Ecuación
I_{A1}	Peso del presupuesto.	$I_{A1} = \frac{i_{A1}}{i_{A1} + i_{A2} + i_{A3} + i_{A4} + i_{A5}}$
I_{A2}	Peso del recurso humano.	$I_{A2} = \frac{i_{A2}}{i_{A1} + i_{A2} + i_{A3} + i_{A4} + i_{A5}}$
I_{A3}	Peso de la modernización.	$I_{A3} = \frac{i_{A3}}{i_{A1} + i_{A2} + i_{A3} + i_{A4} + i_{A5}}$
I_{A4}	Peso de la transparencia y rendición de cuentas.	$I_{A4} = \frac{i_{A4}}{i_{A1} + i_{A2} + i_{A3} + i_{A4} + i_{A5}}$
I_{A5}	Peso de la atención ciudadana.	$I_{A5} = \frac{i_{A5}}{i_{A1} + i_{A2} + i_{A3} + i_{A4} + i_{A5}}$

El Gráfico N° 3.1 muestra, conceptualmente, las relaciones establecidas entre los indicadores y los Índices para calcular los pesos de los aspectos institucionales.

Gráfico N° 3.1

**Relación conceptual de los indicadores e Índices
para calcular los pesos de los aspectos institucionales.**



Fuente: Elaboración propia.

B) Índices de las evaluaciones de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal.

Una vez determinados los pesos de los aspectos institucionales, el segundo conjunto de índices en definirse dentro del modelo corresponden a las evaluaciones de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal. Estos índices son los siguientes:

- **IPN1:** Evaluación conjunta de los aspectos institucionales de la Policía Nacional, con relación a la mejora del problema de inseguridad ciudadana.
- **IOJ1:** Evaluación de los aspectos institucionales del Órgano Judicial, con relación a la mejora del problema de inseguridad ciudadana.
- **IMP1:** Evaluación de los aspectos institucionales del Ministerio Público, con relación a la mejora del problema de inseguridad ciudadana.
- **ISP1:** Evaluación de los aspectos institucionales del Sistema Penitenciario, con relación a la mejora del problema de inseguridad ciudadana.

Para la determinación del Índice IPN1 se procede, primero, a calcular los Índices I_{1-A1} , I_{2-A2} , I_{3-A3} , I_{4-A4} , y I_{5-A5} , que calculan el valor numérico que tendrá cada uno de los aspectos institucionales dentro de la evaluación conjunta de la Policía Nacional para el período 2004-2009, es decir, representan el producto del peso de cada variable institucional por la valoración promedio – por indicador - de cada uno de los expertos, tal como se muestra en la Tabla N° 3.3.

Tabla N° 3.3
Ecuaciones de los Índices I_{1-A1} , I_{2-A2} , I_{3-A3} , I_{4-A4} , y I_{5-A5} .

Índice	Descripción	Ecuación
I_{1-A1}	Valor numérico del presupuesto dentro de la evaluación conjunta de la Policía Nacional.	$I_{1-A1} = i_1 \times i_{A1}$
I_{2-A2}	Valor numérico del recurso humano dentro de la evaluación conjunta de la Policía Nacional.	$I_{2-A2} = i_2 \times i_{A2}$
I_{3-A3}	Valor numérico de la modernización dentro de la evaluación conjunta de la Policía Nacional.	$I_{3-A3} = i_3 \times i_{A3}$
I_{4-A4}	Valor numérico de la transparencia y rendición de cuentas dentro de la evaluación conjunta de la Policía Nacional.	$I_{4-A4} = i_4 \times i_{A4}$
I_{5-A5}	Valor numérico de la atención ciudadana dentro de la evaluación conjunta de la Policía Nacional.	$I_{5-A5} = i_5 \times i_{A5}$

Fuente: Elaboración propia.

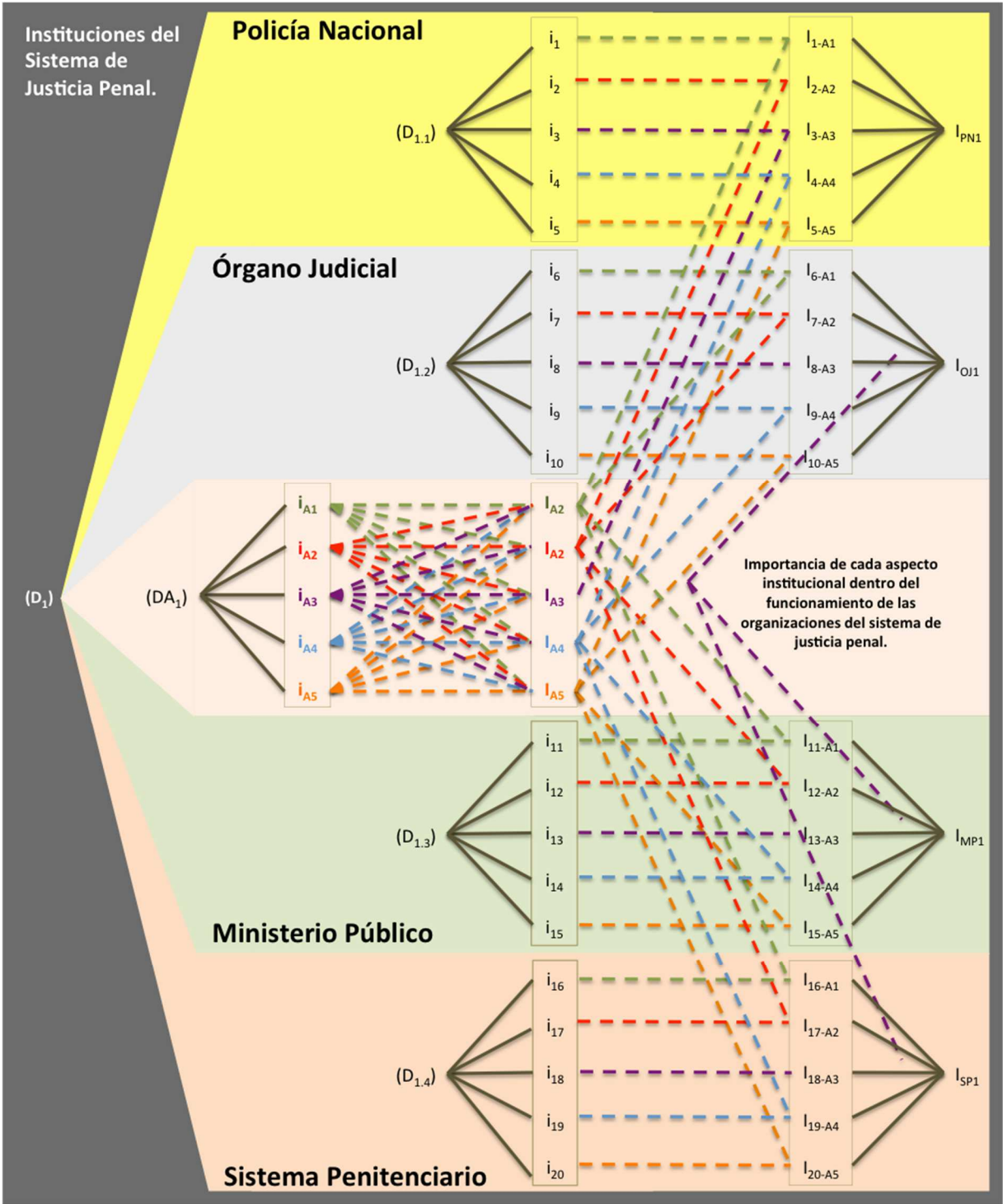
Una vez determinados los valores I_{1-A1} , I_{2-A2} , I_{3-A3} , I_{4-A4} , y I_{5-A5} , se procede al cálculo del Índice IPN1 (Evaluación conjunta de los aspectos institucionales de la Policía Nacional, período 2004-2009, con relación a la mejora del problema de inseguridad ciudadana), para lo cual se hace la sumatoria de los índices I_{1-A1} , I_{2-A2} , I_{3-A3} , I_{4-A4} , y I_{5-A5} , tal como se indica en la siguiente ecuación:

$$I_{PN1} = I_{1-A1} + I_{2-A2} + I_{3-A3} + I_{4-A4} + I_{5-A5}$$

Este cálculo se repite para la obtención de los Índices IOJ1 (Evaluación de los aspectos institucionales del Órgano Judicial, con relación a la mejora del problema de inseguridad ciudadana), IMP1 (Evaluación de los aspectos institucionales del Ministerio Público, con relación a la mejora del problema de inseguridad ciudadana, y ISP1 (Evaluación de los aspectos institucionales del Sistema Penitenciario, con relación a la mejora del problema de inseguridad ciudadana).

El Gráfico N° 3.2 muestra conceptualmente las relaciones establecidas entre los indicadores y los Índices para calcular los Índices I_{OJ1} , I_{MP1} , y I_{SP1} .

Gráfico N° 3.2
Relación conceptual de los indicadores e Índices
de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal.



Fuente: Elaboración propia.

C) Índices de las evaluaciones de la Estrategia de Política Gubernamental, Programas de Prevención y Leyes, Decretos y Reformas Jurídico – Penales para abordar el problema de inseguridad ciudadana.

El tercer conjunto de índices en definirse dentro del modelo, corresponden a las dimensiones D₂ Estrategias de Política Gubernamental y D₃ Marco Regulatorio. Estos índices, cuyo cálculo se muestra en la Tabla N° 3.4 son los siguientes:

- **I_{EPP1}**: Evaluación conjunta de los aspectos de la Estrategia de Política Gubernamental para la mejora del problema de inseguridad ciudadana.
- **I_{PP1}**: Evaluación conjunta de los aspectos de los Programas de Prevención, con relación a la mejora del problema de inseguridad ciudadana.
- **I_{LDR1}**: Evaluación conjunta de los aspectos de las Leyes, Decretos y Reformas Jurídico-Penales para abordar el problema de la inseguridad ciudadana.

Tabla N° 3.4
Ecuaciones para el cálculo de los Índices I_{EPP1}, I_{PP1}, I_{LDR1}

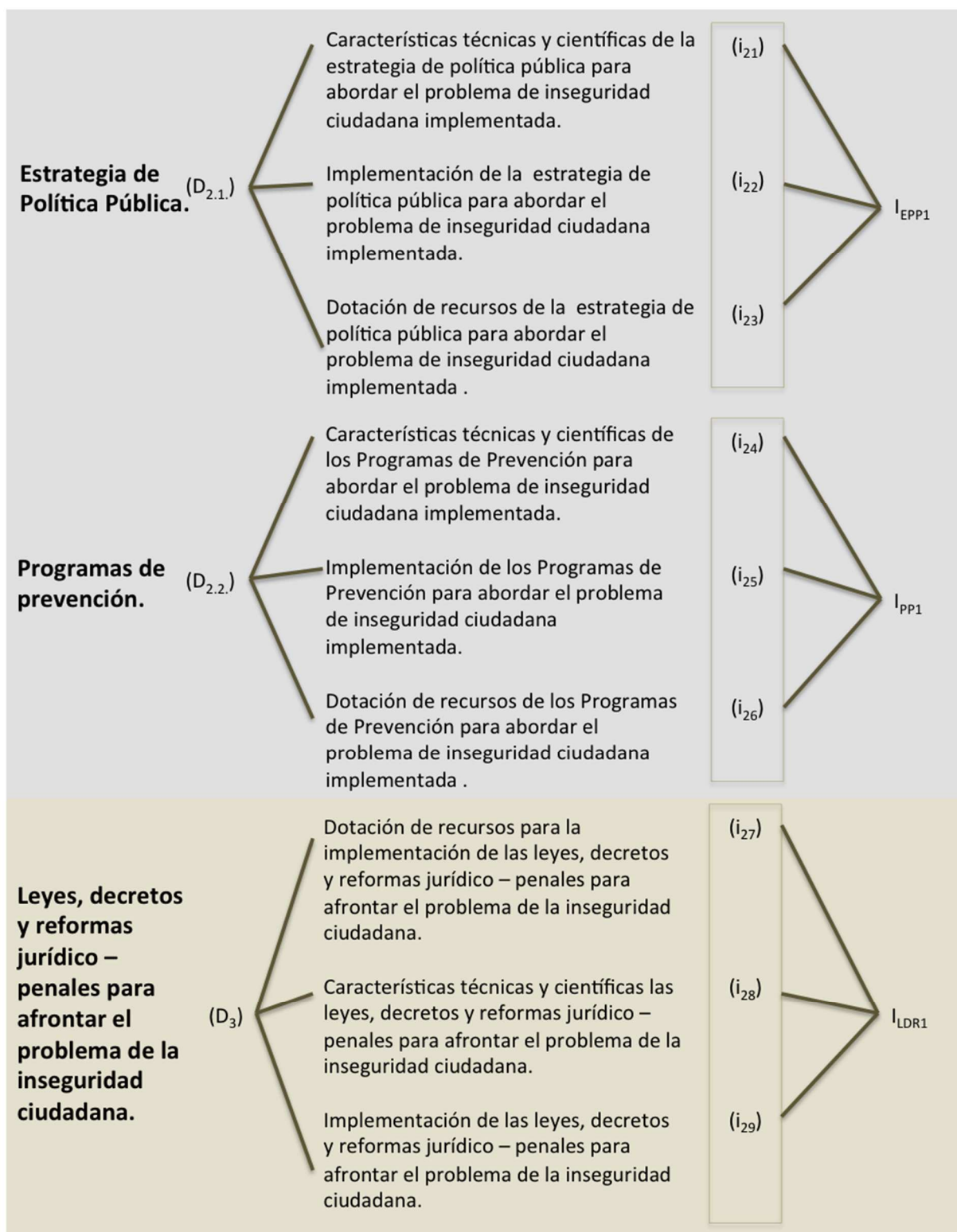
Índice	Descripción	Ecuación
I_{EPP1}	Evaluación conjunta de los aspectos de la Estrategia de Política Gubernamental para la mejora del problema de inseguridad ciudadana.	$I_{A1} = \frac{i_{21} + i_{22} + i_{23}}{3}$
I_{PP1}	Evaluación conjunta de los aspectos de los Programas de Prevención, con relación a la mejora del problema de inseguridad ciudadana.	$I_{A2} = \frac{i_{24} + i_{25} + i_{26}}{3}$
I_{LDR1}	Evaluación conjunta de los aspectos de las Leyes, Decretos y Reformas Jurídico-Penales para abordar el problema de la inseguridad ciudadana.	$I_{A3} = \frac{i_{27} + i_{28} + i_{29}}{3}$

Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico N° 3.3 muestra, conceptualmente, las relaciones establecidas entre los indicadores y los Índices para calcular los índices I_{EPP1}, I_{PP1}, y I_{LDR1}.

Gráfico N° 3.3

Relación conceptual de los indicadores e Índices D2.1., D2.2 y D3.



Fuente: Elaboración propia.

D) Índices de los Pesos de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Estrategia de Política Gubernamental y Marco Regulatorio.

El cuarto conjunto de índices en definirse dentro del modelo de evaluación, corresponden a los pesos de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Estrategia de Política Gubernamental y Marco Regulatorio. Se han denominado como índices auxiliares, porque permiten integrar en un solo índice las evaluaciones particulares de cada una de los instituciones y aspectos evaluados. Estos índices son los siguientes:

- I_{A6} : Peso de la Policía Nacional
- I_{A7} : Peso del Ministerio Público
- I_{A8} : Peso del Órgano Judicial
- I_{A9} : Peso del Sistema Penitenciario
- I_{A10} : Peso de la Estrategia de Política Gubernamental para abordar el problema de la inseguridad ciudadana
- I_{A11} : Peso de los Programas de Prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana y,
- I_{A12} : Peso de las leyes, decretos y reformas jurídico-penales para abordar el problema de la inseguridad ciudadana.

Para el cálculo de estos Índices, se procede a resolver las ecuaciones indicadas en la Tabla N° 3.5.

Tabla N° 3.5
Ecuaciones para el cálculo de los Pesos de los Aspectos Institucionales.

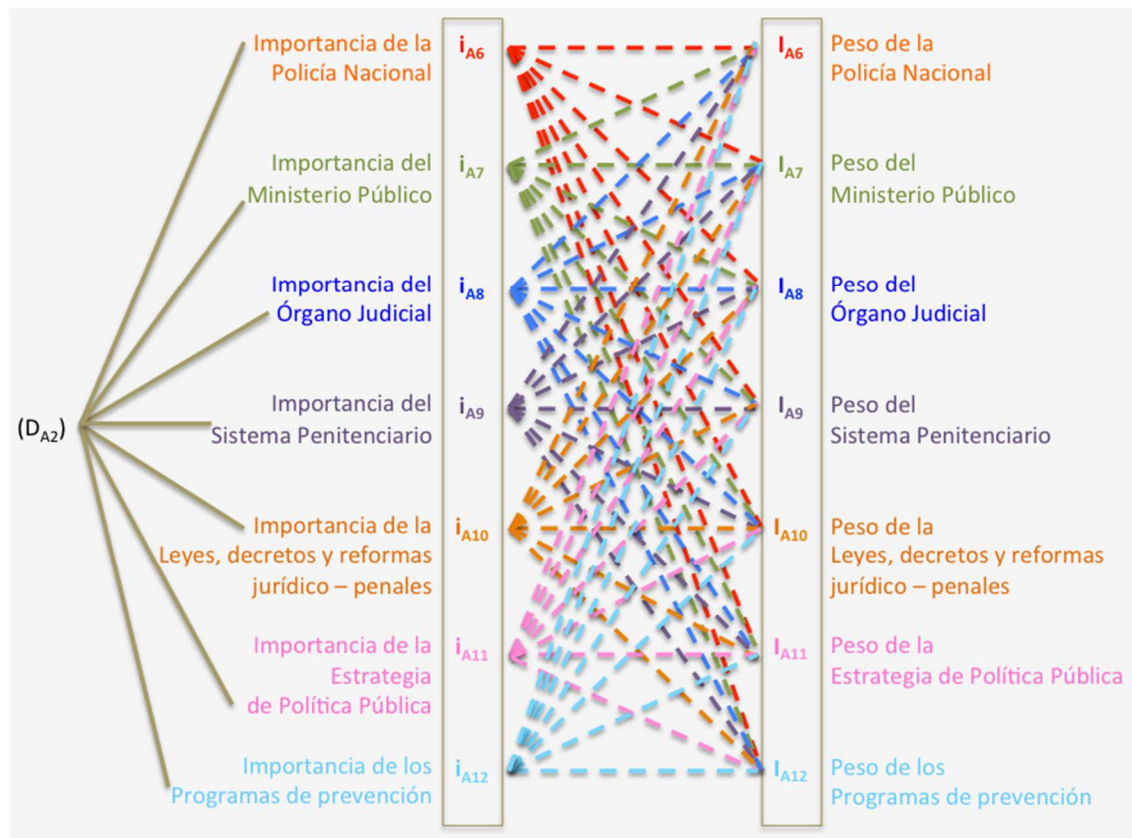
Índice	Descripción	Ecuación
I_{A6}	Peso de la Policía Nacional.	$I_{A6} = \frac{i_{A6}}{i_{A6} + i_{A7} + i_{A8} + i_{A9} + i_{A10} + i_{A11} + i_{A12}}$
I_{A7}	Peso del Ministerio Público.	$I_{A7} = \frac{i_{A7}}{i_{A6} + i_{A7} + i_{A8} + i_{A9} + i_{A10} + i_{A11} + i_{A12}}$
I_{A8}	Peso del Órgano Judicial.	$I_{A8} = \frac{i_{A8}}{i_{A6} + i_{A7} + i_{A8} + i_{A9} + i_{A10} + i_{A11} + i_{A12}}$
I_{A9}	Peso del Sistema Penitenciario.	$I_{A9} = \frac{i_{A9}}{i_{A6} + i_{A7} + i_{A8} + i_{A9} + i_{A10} + i_{A11} + i_{A12}}$

Índice	Descripción	Ecuación
I _{A10}	Peso de la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de la inseguridad ciudadana.	$I_{A10} = \frac{i_{A10}}{i_{A6} + i_{A7} + i_{A8} + i_{A9} + i_{A10} + i_{A11} + i_{A12}}$
I _{A11}	Peso de los Programas de Prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana.	$I_{A11} = \frac{i_{A11}}{i_{A6} + i_{A7} + i_{A8} + i_{A9} + i_{A10} + i_{A11} + i_{A12}}$
I _{A12}	Peso de las leyes, decretos y reformas jurídico-penales para abordar el problema de la inseguridad ciudadana.	$I_{A12} = \frac{i_{A12}}{i_{A6} + i_{A7} + i_{A8} + i_{A9} + i_{A10} + i_{A11} + i_{A12}}$

Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico N° 3.4 muestra conceptualmente las relaciones establecidas entre los indicadores y los Índices para calcular los pesos de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Estrategia de Política Gubernamental y Marco Regulatorio.

Gráfico N° 3.4
Relación conceptual de los indicadores e Índices para calcular los pesos de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Estrategia de Política Gubernamental y Marco Regulatorio para afrontar el problema de inseguridad ciudadana.



Fuente: Elaboración propia.

E) Índice de la Evaluación de la Seguridad Ciudadana desde la perspectiva de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Estrategia de Política Gubernamental y Marco Regulatorio.

Una vez determinados los pesos de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Estrategia de Política Gubernamental y Marco Regulatorio, el quinto y último índice en definirse dentro del modelo de evaluación corresponden al Índice **I_{SG1}** de Evaluación de la Seguridad Ciudadana desde la perspectiva de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Estrategia de Política Gubernamental y Marco Regulatorio.

Para la determinación del Índice **I_{SG1}**, se procede, primero, a calcular los Índices **I_{1-A1}**, **I_{2-A2}**, **I_{3-A3}**, **I_{4-A4}**, e **I_{5-A5}**, que calculan el valor numérico que tendrá cada uno de los aspectos institucionales dentro de la evaluación conjunta de la Policía Nacional para el período 2004-2009, es decir, representan el producto del peso de cada variable institucional por la valoración promedio – por indicador - de cada uno de los expertos, tal como se muestra en la Tabla N° 3.6

Tabla N° 3.6

Ecuaciones de los Índices **I_{PN1-A6}, **I_{MP1-A7}**, **I_{IOJ1-A8}**, **I_{SP1-A9}**, **I_{EPPI-A10}**, **I_{PP1-A11}**, e **I_{LDRI-A12}**.**

Índice	Descripción	Ecuación
I_{PN1-A6}	Valor numérico de la Policía Nacional dentro de la evaluación conjunta del Índice I_{SG1} .	$I_{PN1-A6} = I_{PN1} \times I_{A6}$
I_{MP1-A7}	Valor numérico del Ministerio Público dentro de la evaluación conjunta del Índice I_{SG1} .	$I_{MP1-A7} = I_{MP1} \times I_{A7}$
I_{IOJ1-A8}	Valor numérico del Órgano Judicial dentro de la evaluación conjunta del Índice I_{SG1} .	$I_{IOJ1-A8} = I_{IOJ1} \times I_{A8}$
I_{SP1-A9}	Valor numérico del Sistema Penitenciario dentro de la evaluación conjunta del Índice I_{SG1} .	$I_{SP1-A9} = I_{SP1} \times I_{A9}$

Índice	Descripción	Ecuación
$I_{EPP1-A10}$	Valor numérico de las Estrategias de Política Gubernamental dentro de la evaluación conjunta del Índice I_{SG1} .	$I_{EPP1-A10} = I_{EPP1} \times I_{A10}$
$I_{PP1-A11}$	Valor numérico de los Programas de Prevención dentro de la evaluación conjunta del Índice I_{SG1} .	$I_{EPP1-A10} = I_{EPP1} \times I_{A10}$
$I_{LDR1-A12}$	Valor numérico de las Leyes, Decretos y Reformas Jurídico – Penales dentro de la evaluación conjunta del Índice I_{SG1} .	$I_{LDR1-A12} = I_{LDR1} \times I_{A12}$

Fuente: Elaboración propia.

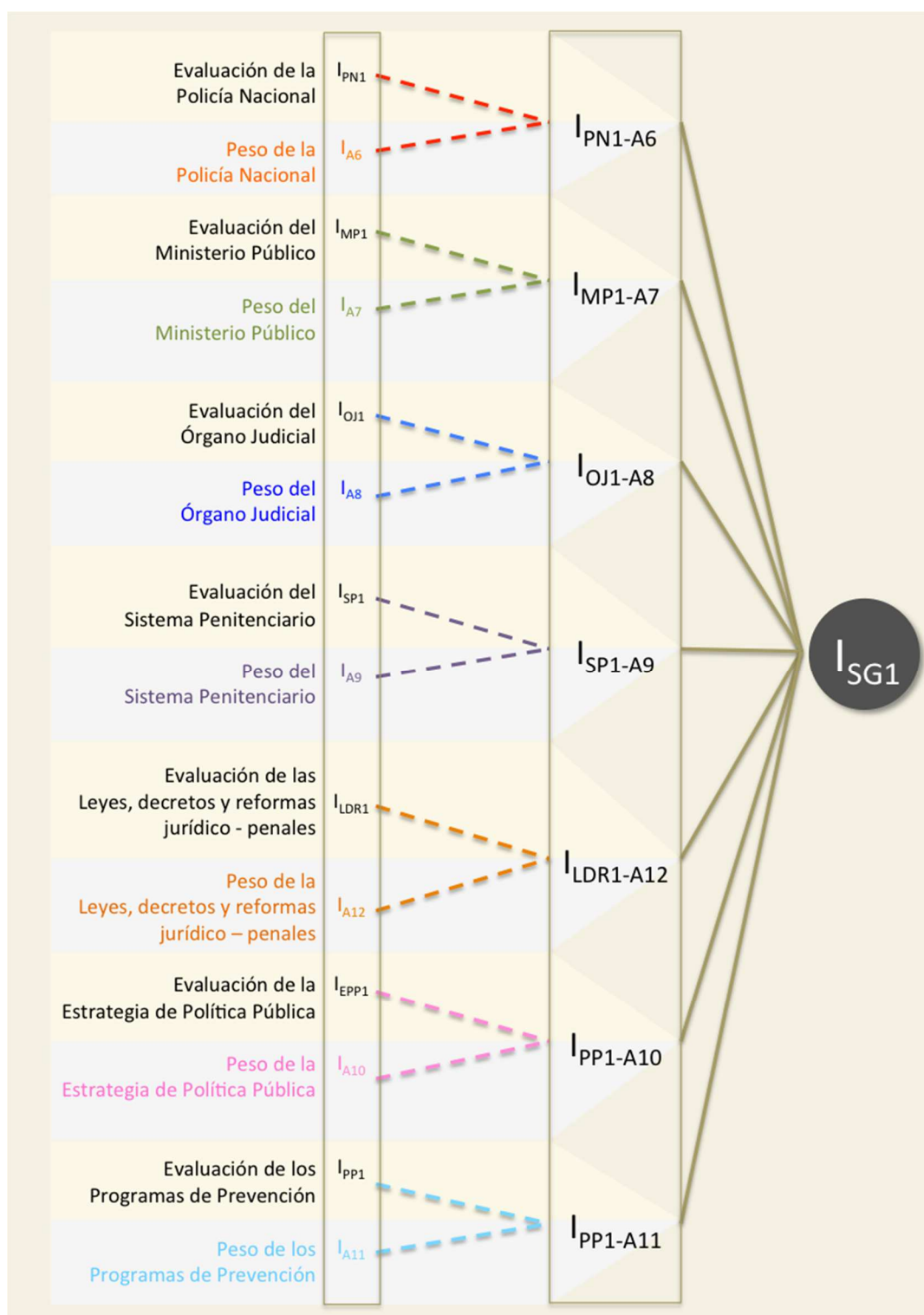
Una vez determinados los valores de los Índices I_{PN1-A6} , I_{MP1-A7} , I_{OJ1-A8} , I_{SP1-A9} , $I_{EPP1-A10}$, $I_{PP1-A11}$ y $I_{LDR1-A12}$, se procede al cálculo del Índice I_{SG1} (Evaluación de la Seguridad Ciudadana desde la perspectiva de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Estrategia de Política Gubernamental y Marco Regulatorio), para lo cual se hace la sumatoria de los índices I_{PN1-A6} , I_{MP1-A7} , I_{OJ1-A8} , I_{SP1-A9} , $I_{EPP1-A10}$, $I_{PP1-A11}$ y $I_{LDR1-A12}$, tal como se indica en la siguiente ecuación:

$$I_{SG1} = I_{PN1-A6} + I_{MP1-A7} + I_{OJ1-A8} + I_{SP1-A9} + I_{EPP1-A10} + I_{PP1-A11} + I_{LDR1-A12}$$

Con este cálculo se determina, por tanto, la Evaluación de la Seguridad Ciudadana desde la perspectiva de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, la Estrategia de Política Gubernamental y el Marco Regulatorio para un período determinado de estudio. Es así que, en esta tesis doctoral se consideran los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014, por lo que el Modelo de Evaluación de la Seguridad Ciudadana propuesto en esta tesis se construye para cada período de análisis.

El Gráfico N° 3.5 muestra conceptualmente las relaciones establecidas entre los indicadores y los índices para calcular el Índice I_{SG1} .

Gráfico N° 3.5
Relaciones establecidas entre los indicadores
y los Índices para calcular el Índice ISG1.



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO IV

**DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS
INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE JUSTICIA
PENAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**

CAPÍTULO IV. DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.

Si bien, el concepto de institución puede estar sujeto a múltiples definiciones⁵¹, principalmente por los cambios en su interpretación a partir de los enfoques económicos del neo institucionalismo⁵², las instituciones, entendidas desde la perspectiva tradicional como organizaciones públicas estatales servirán de marco de análisis para el estudio de las diferentes entidades administrativas del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá, ya que representan según Bandeira (2009) una parte del estudio de las instituciones estatales agrupadas dentro del campo de la Administración Pública que estudia fundamentalmente la gestión de las agencias o administraciones públicas. En este sentido, para los efectos de esta tesis doctoral, las instituciones equivalen a las organizaciones públicas del sistema encargadas especializadamente de la prevención, persecución, investigación, enjuiciamiento, penalización y custodia de los delincuentes y las actividades delictivas con jurisdicción en el territorio panameño. Estas instituciones interactúan en el marco de un Sistema de Justicia Penal conformado por estructuras, actividades, procesos y recursos interrelacionados que son fundamentales para la ejecución ordenada del proceso penal. En este sentido, el Sistema de Justicia Penal lo integran cinco componentes principales: la policía, las fiscalías, los tribunales, las cárceles y las medidas no privativas de libertad que, a su vez, puede dividirse en subcomponentes menores, dando origen a una compleja red de organismos que se ocupan del delito, los delincuentes y las víctimas (ONU, 2004: 16).

En base a la ONU (2004, 16-17) los distintos componentes del Sistema de Justicia Penal se integran generalmente de los siguientes elementos: 1. El componente policial está integrado tradicionalmente por organismos policiales nacionales, de Estados miembros, regionales o locales, pudiendo también estar compuesto por organismos policiales especializados dedicados a cuestiones específicas, tales como tránsito, drogas, protección de ejecutivos, infracciones tributarias o delitos contra el medio ambiente; 2. El componente de fiscalías lo componen generalmente los fiscales de los distintos niveles de gobierno, los defensores públicos y los sistemas de defensa privados; 3. El componente

⁵¹ ALONSO (2007 y 2005, 111).

⁵² Fundamentalmente reflejados en los trabajos de Douglas North, James G. March, Johann P. Olsen, Paul Di Maggio y Walter W. Powell.

judicial (tribunales) puede comprender desde tribunales locales de jurisdicción limitada hasta los tribunales de primera instancia, los tribunales de apelaciones y los tribunales de competencia especializada, tales como los tribunales fiscales, los tribunales de menores y los tribunales marítimos; 4. El componente carcelario comprende establecimientos tales como los establecimientos de prisión preventiva y las cárceles para reclusos que han sido juzgados, como también establecimientos especializados para infractores juveniles, infractores inimputables por demencia, delincuentes sexuales, alcohólicos y toxicómanos, etc.; 5. El componente de medidas no privativas de libertad tiene grandes variaciones de un país a otro y lo integran una amplia gama de decisiones, actividades y recursos que no implican la privación de libertad, tales como las multas y los programas de multas, las medidas comunitarias sustitutivas de la reclusión, los programas de tratamiento y las órdenes de prestación de servicios a la comunidad.

1. VALORACIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LAS ENTIDADES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL.

A) Asignación Presupuestaria.

Velásquez (2008) considera que el presupuesto público es la principal herramienta con la que cuentan las autoridades para ejecutar las políticas públicas, a la vez que es el reflejo de las prioridades e intereses del Gobierno Nacional. Sin embargo, otros autores indican que el incremento del presupuesto por sí solo, no logra un impacto duradero en la disminución de las estadísticas criminales (Chalom, 2001), pero es un aspecto clave a considerar en los estudios relativos a la seguridad ciudadana (Llorente et al., 2005; Oviedo, 2002; Rojas, 2001; Tudela, 2006).

De acuerdo con Carrión (2009) “los presupuestos se definen de acuerdo con las relaciones de poder que finalmente se expresan en las políticas públicas”, por lo que, según él, la aprobación de los mismos precisa del acuerdo de los diversos actores entre los que se encuentran la población y sus demandas, además de definirse por la agenda política de los gobernantes y el marco institucional existente.

Así, tomando como referencia estas conceptualizaciones, la variable Asignación Presupuestaria de cada una de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal se define como:

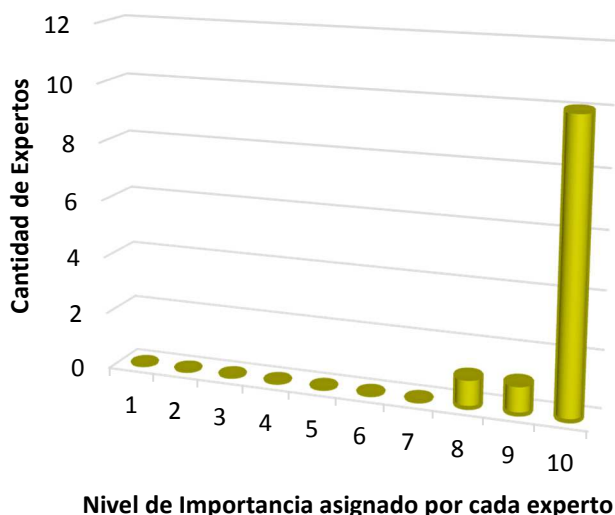
“las asignaciones aprobadas en el presupuesto anual para el cumplimiento de las actividades y/o proyectos a su cargo, de acuerdo a los objetivos institucionales determinados para un año fiscal” (MEF, 2015).

En este sentido, para evaluar la importancia que tiene la asignación presupuestaria para el funcionamiento de cada una de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III, se preguntó a cada uno de los especialistas: ¿tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene la asignación presupuestaria para el funcionamiento adecuado de estas entidades? Tal como se puede observar en el Gráfico N° 4.1, el 83% de los especialistas indicó que la asignación presupuestaria tiene una importancia de 10/10, mientras que el 100% consideró que tiene una importancia al menos de 8/10 o más. Por lo tanto, en promedio, la importancia considerada por los especialistas para la variable Asignación Presupuestaria es de 9.75/10.

Gráfico N° 4.1

Peso de la Asignación Presupuestaria en el Modelo de Evaluación.

Respuestas a la pregunta: Tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene la asignación presupuestaria para el funcionamiento adecuado de estas entidades.



Fuente: Elaboración propia.

B) Recurso Humano.

Según Moreno (2014), la administración del talento humano en una organización comprende la planeación, desarrollo y organización de una serie de actividades tendientes a promover el desempeño eficiente de las personas, de tal manera que faciliten su desarrollo personal y profesional a través de la ejecución de sus labores. En este sentido, Arceo (2012) nos señala que la importancia de la profesionalización del recurso humano responde a la necesidad de mejora continua de los bienes y servicios que los gobiernos brindan a la ciudadanía, ya que si los administradores de las instituciones tienen las competencias necesarias para ejercer sus cargos, esto se puede traducir en una mayor eficiencia en el manejo de los recursos públicos, a la vez que la imagen de las instituciones mejora ante la ciudadanía cuanto más preparados está el recurso humano de las mismas.

En el ámbito de la seguridad ciudadana y su relación con los recursos humanos de las instituciones encargadas de la seguridad, podemos encontrar una referencia específica, y a modo de ejemplo, a la importancia de los recursos humanos en las organizaciones de seguridad ciudadana en el Considerando N°8 del Decreto No 32177-SP del 2005 del Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica que consagra los principios de la Doctrina de Seguridad del Ministerio de Seguridad Pública de este país. En este sentido, la importancia que da este Ministerio a los recursos humanos para el buen desarrollo de las estrategias de seguridad se refleja en:

“la profesionalización de la policía con base en esquemas que consideren el recurso humano como el elemento más importante para desarrollar las estrategias de seguridad, elegido bajo un perfil de policía que se ajuste a las tradiciones pacifistas, humanistas y civilistas del ser costarricense y formado bajo los principios y políticas doctrinarias planteados” (Poder Ejecutivo - Decreto No. 32177-SP, 2005).

Igualmente, para Aliende (2002), el recurso humano de cualquier institución es determinante para su funcionamiento, y por tanto caracterizan a las mismas, por lo que cualquier proceso de modernización institucional que procure su éxito no solo debe ser consensuado, sino que también debe contar con la participación de sus funcionarios.

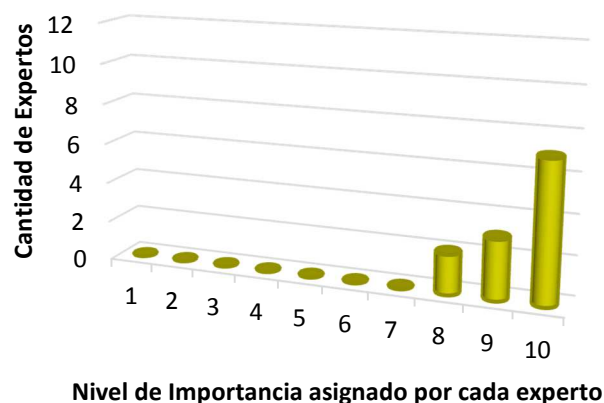
Para esta tesis doctoral se entenderá como recursos humanos al conjunto de funcionarios públicos que desempeñan labores administrativas, técnicas, de asesoría, etc., que por medio de sus competencias y capacidades permiten el funcionamiento y desarrollo de las entidades del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá. Se valoran principalmente los criterios de profesionalización y competencias del Recurso Humano, entendido como los niveles de preparación técnico-educativa para desempeñar los puestos, las oportunidades de capacitación, entendidas como la formación continua del funcionario para la mejora de su desempeño individual y colectivo dentro de la entidad.

En este sentido, para evaluar la importancia que tiene el recurso humano para el funcionamiento de cada una de las instituciones del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá, de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III, se preguntó a cada uno de los especialistas: ¿tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene el recurso humano para el funcionamiento adecuado de estas entidades? Tal como se puede observar en el Gráfico N° 4.2, el 58% de los especialistas indicó que el recurso humano tiene una importancia de 10/10, mientras que el 100% consideró que tiene una importancia al menos de 8/10. Por lo tanto, en promedio, la importancia asignada por los especialistas a los recursos humanos para el funcionamiento adecuado de las entidades es de 9.42/10.

Gráfico N° 4.2

Peso del Recurso Humano en el Modelo de Evaluación.

Respuestas a la pregunta: Tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario) indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene el recurso humano para el funcionamiento adecuado de estas entidades.



Fuente: Elaboración propia.

C) Modernización.

Para Burgos et. al (2002, 493), la gestión de la seguridad precisa una gestión eficaz y moderna acompañada de reformas a los modos y procedimientos de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana, por lo que sostienen que la agenda de modernización de las entidades encargadas de la seguridad no debe estar alejada de la implementación de una política conducente a superar la criminalidad, la violencia y el temor, siendo necesario desarrollar capacidades de trabajo a nivel intersectorial e interinstitucional, fundamentalmente en las áreas de diagnóstico y evaluación de la gestión.

En este sentido, refiriéndose a la labor particular de la policía, Herrera et al. (2005) indica que la modernización de la misma “involucra tanto el perfeccionamiento de sus capacidades, en función de una mayor eficiencia y eficacia, como también una especial mirada sobre la forma en que esta se desenvuelve”.

Para esta tesis doctoral se entenderá como modernización, la adecuación o adaptación de las entidades del Sistema de Justicia Penal a los nuevos lineamientos, procesos y técnicas de gestión y administración que buscan hacer más eficaz y eficiente el funcionamiento de estas entidades conllevando el ofrecimiento de servicios de mejor calidad y resultados que impacten de forma positiva en las expectativas ciudadanas de justicia y seguridad ciudadana. Se valoran principalmente criterios como la creación e implementación de algún programa general o concreto de modernización de la entidad, la implantación de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los procesos de administración y funcionamiento de las entidades (adopción de páginas web institucionales y mecanismos tecnológicos que permitan la tramitación electrónica de algunos servicios), implantación de técnicas e instrumentos de gestión para lograr mayor economía, eficacia y eficiencia en el funcionamiento de las entidades, mejoramiento de las infraestructuras y los recursos materiales de la entidad.

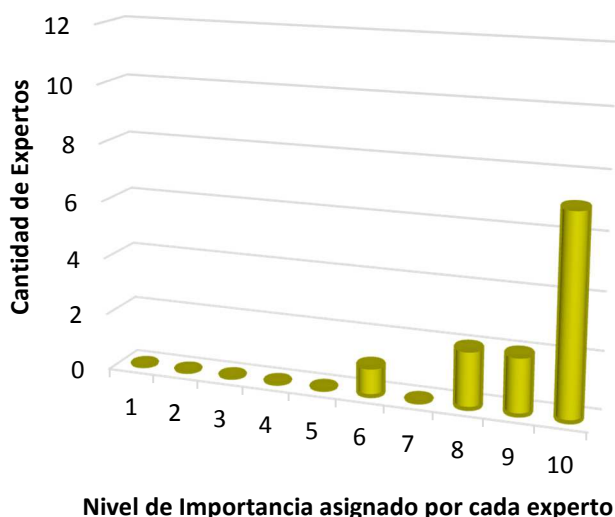
En este sentido, para evaluar la importancia que tiene la modernización para el funcionamiento de cada una de las instituciones del Sistema de Justicia Penal, de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III, se preguntó a cada uno de los especialistas: ¿tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 la

importancia que usted considera tiene la modernización para el funcionamiento adecuado de estas entidades? Tal como se puede observar en el Gráfico N° 4.3, el 58% de los especialistas indicó que la modernización tiene una importancia de 10/10, mientras que el 100% consideró que la modernización tiene una importancia de al menos 6/10. Por lo tanto, en promedio, la importancia que tiene la modernización para el funcionamiento adecuado de las entidades según la valoración de los expertos es de 9.16/10.

Gráfico N° 4.3

Peso de la Modernización en el Modelo de Evaluación.

Respuestas a la pregunta: Tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene la modernización para el funcionamiento adecuado de estas entidades.



Fuente: Elaboración propia.

D) Transparencia y Rendición de Cuentas.

La ley N° 6 de 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública de la República de Panamá, conocida como Ley de Transparencia, define en su artículo 1 los términos rendición de cuentas y transparencia de la siguiente forma:

“12. Rendición de cuentas. Obligación de todo servidor público de responsabilizarse individualmente de sus actos en el ejercicio de sus funciones y en la comunicación de los resultados de su gestión ante la

sociedad. Esta obligación de rendir cuentas también les corresponde a los cuerpos directivos colegiados de las instituciones públicas”.

“13. Transparencia. Deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos” (Gaceta Oficial, 2002).

La Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas de la República de Panamá obliga a las instituciones del Estado a disponer en sus sitios en internet la siguiente información: reglamento interno de la institución; políticas y plan estratégico de la institución; manuales de procedimiento; estructura organizativa; documentos, registros y archivos institucionales; formularios. Esta ley consagra además el carácter público de toda la información concerniente a: la estructura presupuestaria y sus estadísticas; programas desarrollados; actos públicos; planillas, designación de funcionarios, gastos de representación, coste de los viajes y viáticos, entre otros aspectos relativos al funcionamiento de cada una de las instituciones del Estado.

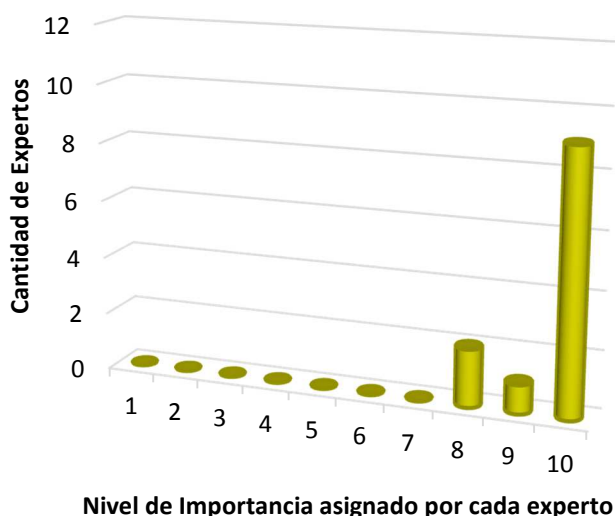
Para Emmerich (2004), en democracia, tanto la rendición de cuentas como la transparencia legitiman y dan credibilidad al sistema político, toda vez que los ciudadanos pueden vigilar que los gobernantes, diputados y funcionarios públicos sirvan al interés general y no a sus intereses particulares. En este sentido, Ferreiro (1999) nos señala que la transparencia es la “base de una política eficaz en contra de la corrupción”, toda vez que, según este autor la transparencia inhibe al funcionario público de cometer delitos; sirve como medida ética de las acciones y conductas de los funcionarios públicos; visibiliza la función pública, por lo que los ciudadanos pueden ejercer un control social sobre las actuaciones de los funcionarios públicos, aportando y sumándose a la función de las instituciones de fiscalización; es la base de la democracia futura, toda vez que por sí misma es democrática al poner a disposición de la ciudadanía la información que le permita ejercer una mayor participación ciudadana; y por último, la transparencia moderniza el Estado, puesto que permite el control social de los actos en ejecución, lo que es más ágil y eficaz a los sistemas tradicionales de controles ejercidos normalmente por las instituciones fiscalizadoras.

En este sentido, para esta tesis doctoral, la transparencia y rendición de cuentas se determina en base a las estipulaciones de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública de la República de Panamá. Se valora el grado en que la entidad cumple con los criterios de Transparencia y Rendición de Cuentas que establece la Ley, principalmente aquellos relacionados con la exposición de información y datos de carácter obligatorio en los sitios web de la entidad. Es así que, para evaluar la importancia que tiene la transparencia y rendición de cuentas para el funcionamiento de cada una de las instituciones del Sistema de Justicia Penal, de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III, se preguntó a cada uno de los especialistas: ¿tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene la transparencia y rendición de cuentas para el funcionamiento adecuado de estas entidades? Tal como se puede observar en el Gráfico N° 4.4, el 75% de los especialistas indicó que la transparencia y rendición de cuentas tiene una importancia de 10/10, mientras que el 100% consideró que tiene una importancia de al menos 8/10. Por lo tanto, en promedio, la importancia asignada a la transparencia y rendición de cuentas por los expertos es de 9.58/10.

Gráfico N° 4.4

Peso de la Transparencia y Rendición de Cuentas en el Modelo de Evaluación.

Respuestas a la pregunta: Tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene la transparencia y rendición de cuentas para el funcionamiento adecuado de estas entidades.



Fuente: Elaboración propia.

E) Atención Ciudadana.

Garzón Montenegro (2011) define la atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid como:

“el conjunto de actividades, herramientas específicas, procesos y canales (oficinas, teléfonos, páginas web) a través de los que se establece contacto con el ciudadano para informar, ofrecer y facilitar la prestación de los servicios en la Comunidad de Madrid, así como el medio a través del cual fomentar la participación de los ciudadanos mediante las quejas y sugerencias y otros mecanismos para la mejora de la administración”.

Según esta autora, la gestión pública debe satisfacer las expectativas presentes y futuras del ciudadano, debiendo ser considerado por tanto como cliente o usuario que demanda un servicio que la administración pública le presta, y por tanto puede y debe emitir su opinión, siendo el ciudadano en la perspectiva de cliente-usuario en la administración pública, el principio y fin de toda actividad.

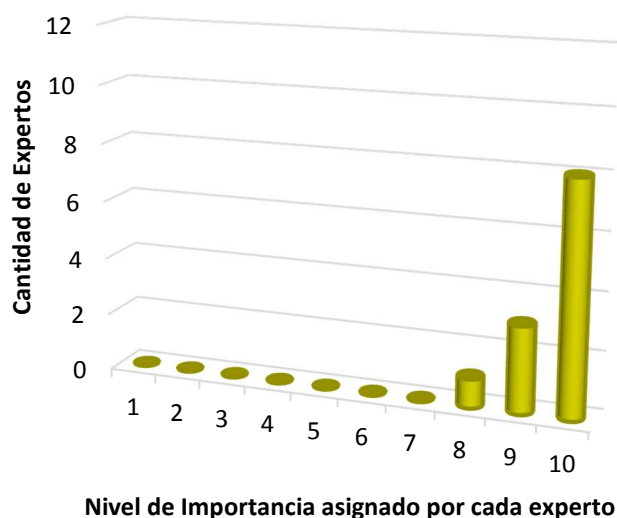
En este sentido, para esta tesis doctoral, la atención ciudadana hace referencia a los criterios de calidad de los servicios y la satisfacción del ciudadano con respecto al servicio y trato que recibe y las formas o mecanismos que emplea la entidad y sus funcionarios para ofrecer los servicios a la ciudadanía. Se valora principalmente la aplicación de una política institucional basada en la correcta atención a los usuarios, la costumbre o la manera en la que los funcionarios de una entidad suelen atender a los ciudadanos, la implementación de modalidades de atención al público que faciliten y agilicen los trámites (centros de atención telefónica o electrónica, ventanilla única, disposición de canales para quejas, reclamos y sugerencias, implementación de Guías explicativas de los procedimientos y pasos a seguir para la realización de los tramites, la participación ciudadana a través de la implementación de hojas para la evaluación ciudadana del servicio). Es así que, para evaluar la importancia que tiene la atención ciudadana para el funcionamiento de cada una de las instituciones del Sistema de Justicia Penal, de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III, se preguntó a cada uno de los especialistas: ¿tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene la atención ciudadana para el funcionamiento adecuado de estas entidades? Tal como se puede observar en el Gráfico N° 4.5, el 66% de

los especialistas indicó que la atención ciudadana tiene una importancia de 10/10, mientras que el 100% consideró que tiene una importancia de al menos 8/10. Por lo tanto, en promedio, la importancia que le asignaron los especialistas a la variable atención ciudadana para el funcionamiento adecuado de las entidades es de 9.58/10.

Gráfico N° 4.5

Peso de la Atención Ciudadana en el Modelo de Evaluación.

Respuestas a la pregunta: Tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene la atención ciudadana para el funcionamiento adecuado de estas entidades.



Fuente: Elaboración propia.

F) Importancia por aspecto institucional.

Una vez determinada la importancia de cada aspecto, se procede a realizar la transformación de los indicadores de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Esta transformación de indicadores se muestra en la Tabla N° 4.1.

Tabla N° 4.1

Transformación de variables de importancia por aspecto institucional.

Aspecto	Valoración Experta	Porcentaje en la valoración total
Asignación Presupuestaria	9.75	20.5%
Recurso Humano	9.42	19.8%
Modernización	9.17	19.3%
Transparencia y Rendición de Cuentas	9.58	20.2%
Atención Ciudadana	9.58	20.2%

Sumatoria = 100.0%

Fuente: Elaboración propia.

2. LA POLICÍA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.

La Policía Nacional se crea mediante Ley N° 18 de 3 de junio de 1997 como una dependencia de la Fuerza Pública⁵³ adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia⁵⁴ cuyo máximo jefe es el Presidente de la República. El artículo 2 de la ley constitutiva de la Policía Nacional señala que es una institución encargada de garantizar la paz, la seguridad ciudadana, el cumplimiento y la observancia de la Constitución Política de la República y demás leyes, así como el orden interno, subordinada al poder público legítimamente constituido, por lo cual es un cuerpo armado, permanente y de naturaleza civil.

Mediante el artículo 7 se define la misión de la organización que consiste en salvaguardar la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentren bajo la jurisdicción del Estado, preservar el orden público interno, mantener la paz y la seguridad de los habitantes, así como ejecutar todas las misiones y funciones que le sean asignadas por el Presidente de la República de conformidad con la Constitución Política y la Ley. El mismo artículo establece sus funciones:

- a. Garantizar el cumplimiento de la Constitución Política y demás leyes de la República.
- b. Auxiliar y proteger a las personas y sus bienes.
- c. Mantener y restablecer el orden público.
- d. Prevenir y reprimir la comisión de hechos delictivos y faltas, perseguir y capturar a los transgresores de la ley, así como proteger los recursos ecológicos.
- e. Efectuar labores de información policial en asuntos relacionados con la comisión de delitos comunes.
- f. Apoyar a las autoridades y servidores públicos, y colaborar con ellos en el ejercicio de sus funciones.

⁵³ La Fuerza Pública (Título XII de la Constitución Política de la República) está constituida principalmente por los siguientes servicios de policía: La Policía Nacional, el Servicio Nacional Aeronaval (SENAN), el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), el Servicio de Protección Institucional (SPI), otras dependencias del Estado en materia de seguridad pública y nacional.

⁵⁴ Desde el año 2010 adscrita al Ministerio de Seguridad Pública, mediante Ley 15 de 14 de abril de 2010 que crea el Ministerio de Seguridad Pública. Su Artículo 11 dispone que el nivel operativo del Ministerio estará constituido por los siguientes servicios de seguridad pública: La Policía Nacional, el Servicio Nacional Aeronaval, el Servicio Nacional de Fronteras el Servicio Nacional de Migración, los cuales se rigen por sus respectivas leyes orgánicas, decretos y reglamentos.

- g. Colaborar con los demás organismos que brindan seguridad pública en el desarrollo de sus funciones en caso de graves riesgos, catástrofes o calamidades públicas, de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.
- h. Colaborar y prestar auxilio a los cuerpos policiales de otros países, conforme lo establecen los tratados y normas internacionales.
- i. Actuar de oficio, con diligencia, prontitud y eficiencia, ante flagrantes infracciones a la Ley.
- j. Vigilar el cumplimiento de los reglamentos de tránsito, señalar infracciones y realizar las investigaciones preliminares sobre los accidentes de tránsito, con el fin de ponerlas en conocimiento de sus autoridades competentes.
- k. Colaborar con las autoridades correspondientes en el traslado y custodia de internos y detenidos cuando le sea requerido.
- l. Vigilar y custodiar explosivos.
- m. Examinar y comprobar los conocimientos y aptitudes en el uso de las armas de fuego de los agentes de seguridad privada.
- n. Realizar las investigaciones preliminares de los delitos en los lugares donde no exista dependencia de la Policía Técnica Judicial.
- o. Auxiliar, colaborar y coordinar con las entidades y organismos del Estado encargados de la educación, prevención y rehabilitación de los menores.
- p. Cualquier otra que le atribuya la Ley y los reglamentos respectivos.

En base al artículo 12, la actuación profesional de la Policía Nacional queda sujeta a los principios de jerarquía y subordinación al poder civil, acatando las ordenes o peticiones que reciba de las autoridades nacionales, provinciales y municipales en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con la Ley.

En base al artículo 40, la Policía Nacional está organizada de la siguiente forma: La Dirección General, compuesta por un Director General, un Subdirector general y las direcciones, departamentos y oficinas de asesoramiento y de apoyo. El Director o Directora General será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la Republica, con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia (Ministro de Seguridad Pública), pudiendo ser solamente nombradas para este cargo personas civiles que no pertenezcan a la carrera policial⁵⁵

⁵⁵ A través del Decreto Ley 5 de agosto de 2008 se reforma el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional: ley 18 de 1997, por el cual el Director General de la Policía Nacional será de libre nombramiento

La zonas, áreas y destacamentos policiales en que administrativamente se divida al país y los servicios especiales: La estaciones, subestaciones y puestos policiales.

Según el artículo 89, la Policía Nacional consta de los siguientes niveles y cargos:

- a. Nivel básico: agente, cabo segundo, cabo primero, sargento segundo y sargento primero.
- b. Nivel de oficiales: subteniente, teniente, capitán y mayor.
- c. Nivel Superior: subcomisionado y comisionado
- d. Nivel directivo: director y subdirector general.

En base al Decreto Ejecutivo No 172 de 29 de Julio de 1999, la Policía cumple sus objetivos a través de una estructura de mando directo y funcional. La estructura de mando directo integra a las unidades de dirección y a las unidades operativas. Las unidades de dirección están constituidas por el Director y el Subdirector General de la Policía Nacional. De igual forma, las unidades operativas están constituidas por las Zonas Policiales y por los Servicios Especiales de Policía. Las Zonas Policiales son responsables de organizar, planificar, coordinar y supervisar las actividades administrativas y operativas propias del servicio de vigilancia preventiva, mientras que son servicios especiales de policía: la Dirección de Operaciones del Tránsito, la Dirección de Investigación Judicial, el Servicio de Seguridad Penitenciaria, la Dirección de Policía de la Niñez y la Adolescencia, etc.

Por otra parte, la estructura de línea funcional la integran las unidades de coordinación, unidades asesoras, unidades de apoyo administrativo, unidades de fiscalización y de servicio. Las unidades de coordinación son aquellas encargadas de unir los esfuerzos de otras unidades para el logro de determinados objetivos, entre las que se encuentra la Secretaría Ejecutiva a cargo de establecer, supervisar y evaluar los mecanismos de coordinación que faciliten a las autoridades superiores el desarrollo de las políticas institucionales; la Inspección General, que evalúa el cumplimiento de las leyes, otras normas y directivas que rigen a la organización.

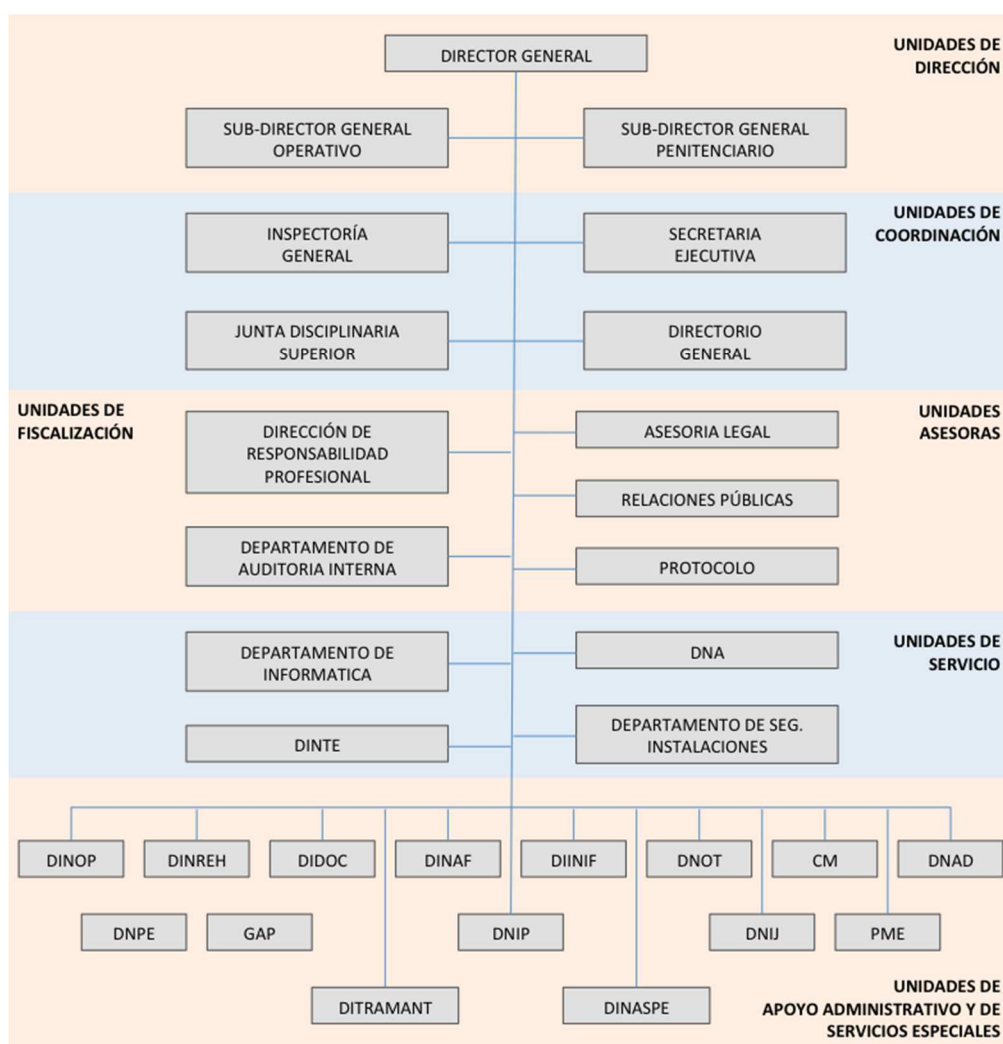
y remoción del Presidente de la República con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia. Solo podrán ser nombrados para ejercer este cargo, personas civiles con título universitario o comisionados o comisionadas de la Policía Nacional, quedando acreditada la legalidad para el nombramiento de policías de carrera y no únicamente civiles en la dirección de la institución.

Las unidades de asesoría aconsejan a la institución en las diferentes áreas de acción en las que se desempeña. Destacan la Unidad Legal, la de Información y Relaciones Públicas y la de Protocolo. Igualmente, las unidades de fiscalización regulan y controlan todas las actividades relativas a manejo de fondos y violaciones a los reglamentos policiales. Dentro de estas están la Dirección de Responsabilidad Profesional y el Departamento de Auditoría Interna.

Por otra parte, las unidades de apoyo administrativo se encargan de materializar las políticas de recursos humanos, materiales y financieros de la institución, entre las que se encuentran la Dirección de Planeamiento, la Dirección de Recursos Humanos, la Dirección de Docencia, la Dirección de Asuntos Comunitarios y la de Servicios Generales, etc. El Gráfico N° 4.6 muestra el organigrama de la Policía Nacional.

Gráfico N° 4.6

Organigrama de la Policía Nacional de la República de Panamá.



Fuente: Policía Nacional.

A) Evaluación de la Policía Nacional 2004 – 2009.

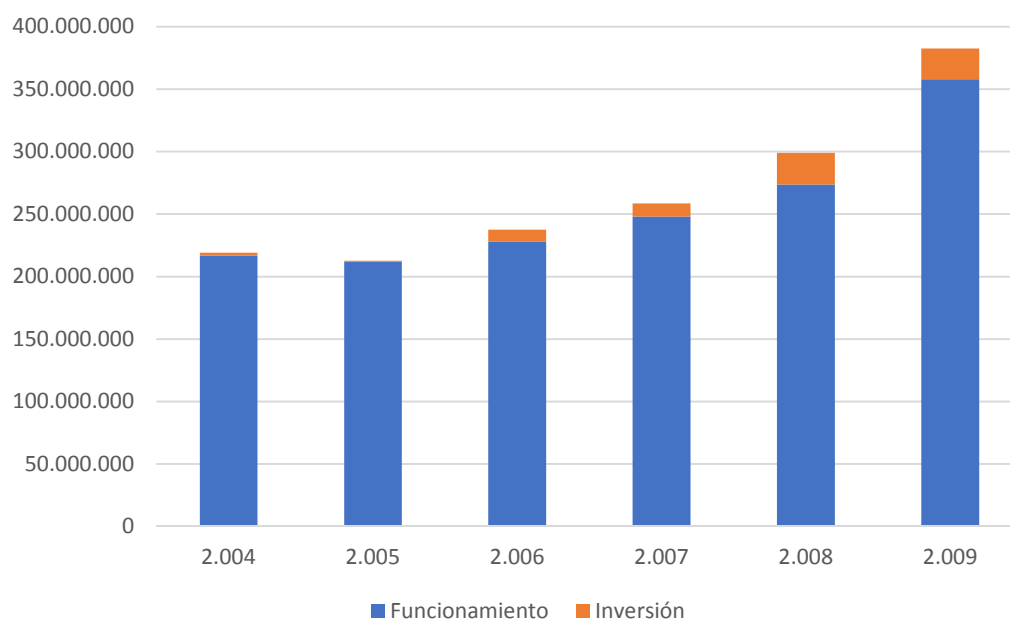
Para una mejor comprensión del funcionamiento y desempeño institucional de la Policía Nacional durante el período de gobierno 2004-2009 se exponen a continuación algunas de sus características y aspectos más sobresalientes de acuerdo a información de carácter público disponible en distintas fuentes gubernamentales como no gubernamentales.

Por una parte, de acuerdo al Observatorio Interamericano de Seguridad de la Organización de Estados Americanos (2011), en el 2006 se registró un total de 14580 policías, es decir, una tasa de 443.45 policías por cada 100,000 habitantes, de los cuales el 91.43% eran hombres y el 8.57% mujeres. En cuanto al salario, para el final del período de Gobierno 2004-2009, un agente cobraba 390.00 balboas mensuales, mientras que el salario de un Comisionado era de 1,800.00 balboas mensuales.

Tal como se puede observar en el Gráfico N° 4.7, En el 2004, de acuerdo a datos de la Gaceta Oficial (2003), el presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Gobierno y Justicia fue de 216,864,500.00 balboas y el presupuesto de inversión fue de 2,200,000.00 balboas, para un presupuesto total de 219,064,500.00 balboas; en el 2009, de acuerdo a la Gaceta Oficial (2008), el presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Gobierno y Justicia fue de 357,917,300.00 balboas y el presupuesto de inversión fue de 24,666,800.00 balboas, para un presupuesto total de 382,584,100.00 balboas. Así, para el año 2009 se registró un incremento del presupuesto total del Ministerio de Gobierno y Justicia de un 74,6% con relación al 2004.

Sin embargo, el presupuesto del Ministerio de Gobierno y Justicia contempla una asignación de recursos que incluye: Dirección y Administración General del Ministerio, Desarrollo Gubernamental, Servicio de Comunicación Social, Servicios Postales y Telegráficos, Servicios de Custodia de Menores y Penitenciario, Seguridad Pública y Transferencias Varias (Gaceta Oficial, 2008). Así, tal como muestra el Gráfico N° 4.8, para el 2005 la asignación presupuestaria para Seguridad Pública dentro de la asignación presupuestaria del Ministerio de Gobierno y Justicia fue de 158,542,800.00 balboas para funcionamiento y de 500,000.00 para inversión, registrando un presupuesto total de Seguridad Pública de 159,042,800.00 balboas, lo que representó un 74,8% del Presupuesto Total del Ministerio de Gobierno y Justicia ('Gaceta Oficial' 2004).

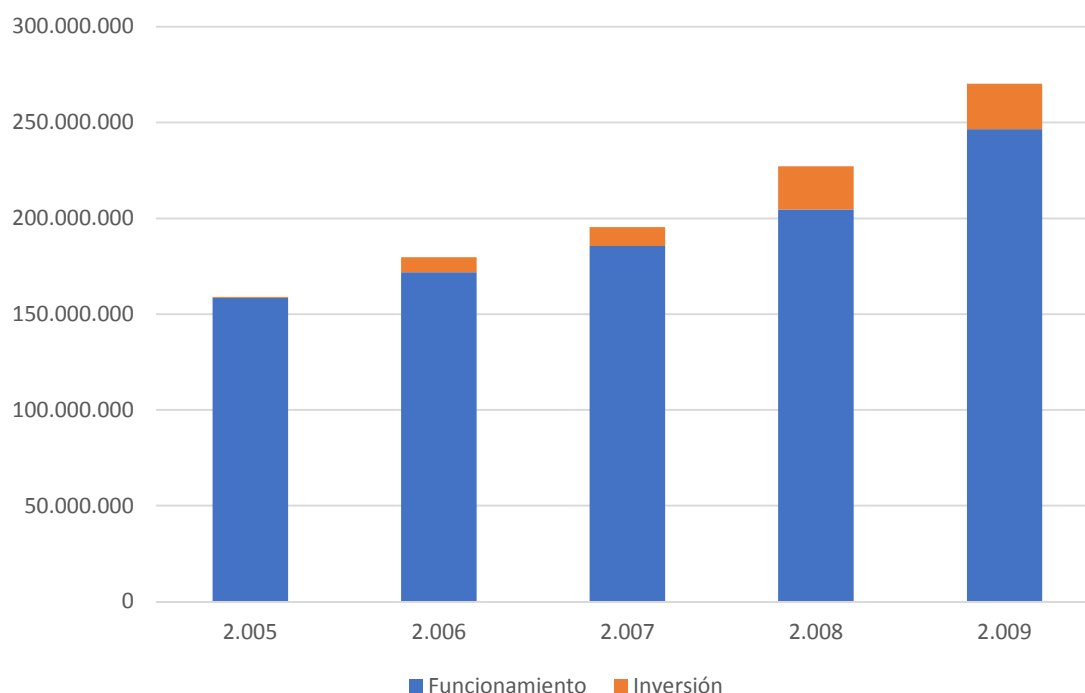
Gráfico N° 4.7
Presupuesto Total del Ministerio de Gobierno y Justicia
para el período 2004-2009.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos de la Gaceta Oficial (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)

Para el 2009, la asignación presupuestaria para Seguridad Pública dentro de la asignación presupuestaria del Ministerio de Gobierno y Justicia fue de 246,615,100.00 balboas para funcionamiento y de 23,648,300.00 balboas para inversión, registrando un presupuesto total de Seguridad Pública de 270,263,400.00 balboas, lo que representó un 70,6% del Presupuesto Total del Ministerio de Gobierno y Justicia (Gaceta Oficial, 2008). Es así que, para el 2009 se registró un aumento del 69,9% con relación al 2004 en el presupuesto de Seguridad Pública. El presupuesto de Seguridad Pública contempla, entre otras instituciones, a la Policía Nacional.

Gráfico N° 4.8
Asignación para Seguridad Pública del Presupuesto
del Ministerio de Gobierno y Justicia para el período 2004-2009.

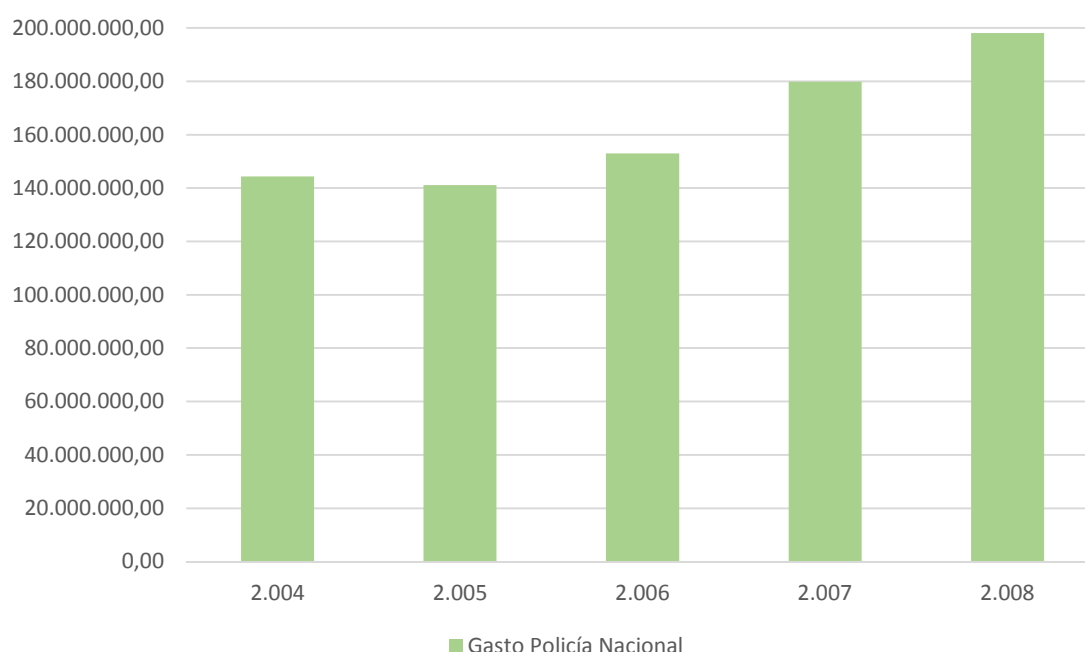


Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos de la Gaceta Oficial (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)

En este sentido, tal como muestra la Gráfico N° 4.9, de acuerdo al Banco Mundial (2011), el presupuesto de la Policía Nacional para el 2004 fue de 144,3 millones de balboas, y para el 2008 fue de 198,1 millones de balboas, lo que representó para el 2008 un incremento del presupuesto de la Policía Nacional del 37,3% con relación al 2004.

De acuerdo al Ministerio de Gobierno y Justicia (2008), entre los logros de la Policía Nacional para el período 2004 a 2008 se destacan la creación de subestaciones de policías en el área metropolitana, cursos de perfeccionamiento policial para 424 agentes, adquisición de 200 motos (a distribuirse en los distritos de Colón, Panamá, San Miguelito y David) y la adquisición de 98 coches policiales.

Gráfico N° 4.9
Presupuesto de la Policía Nacional para el período 2004 – 2008.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos del Banco Mundial (2011).

De acuerdo a la Policía Nacional (2012), en el 2007 empieza el “Programa de video vigilancia ciudadana”, para lo cual se instalaron un total de 264 cámaras a un costo de B/. 7,049,995.94 en nueve corregimientos del distrito capital. En el 2008 se instalaron 255 cámaras de video vigilancia a un costo de B/. 8,292,304.17 en veintidós corregimientos del distrito capital y San Miguelito. En el 2009 se instalaron 48 cámaras de video en la ciudad de Colón con el auspicio de la Zona Libre de Colón a un costo de B/. 2,944,700.00; además, se instalaron también 45 cámaras de video vigilancia a un costo de B/. 918,947.25 en las provincias de Chiriquí, Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, además de las zonas de Panamá Oeste y Chepo. Estas inversiones en video vigilancia conllevaron además, la construcción de sub-centros de monitoreo y de un Centro de Operaciones Policiales en Ancón (Ciudad de Panamá). En este sentido, el diario La Crítica (2009), en su edición del 21 de abril de 2009 señalaba como positivo el efecto de la instalación de las cámaras de video vigilancia en el 2007 y 2008, ya que sirvieron para resolver algunos de los casos de robo y asesinatos registrados a partir de su implementación. Igualmente, el Ministerio de Gobierno y Justicia (2008) destaca entre sus logros la incorporación de 64 comunidades al programa de prevención Vecinos Vigilantes.

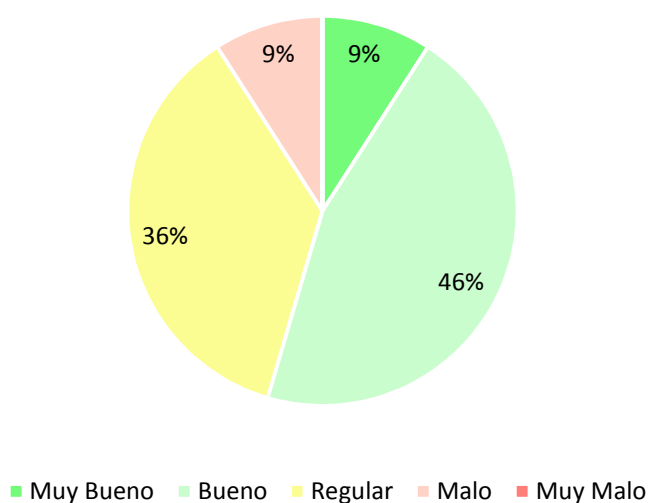
Se crea también la Dirección del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) (Gaceta Oficial 2007), con el fin de que esta dirección centralice la información estadística de la criminalidad en Panamá, de manera tal que permita observar las tendencias de algunos delitos, sus incidencias y los lugares donde se concentra la actividad criminal, para tener así una herramienta de apoyo para la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana.

Con relación a los operativos antidrogas llevados durante el período 2004 – 2009, para el 2008 el Ministerio de Gobierno y Justicia (2008) destacaba como uno de sus mayores éxitos la operación “Ley Patriótica” donde, de acuerdo al periódico El Panamá América (2008), en noviembre de 2006 las Fiscalías de Drogas lograron identificar más de 80 personas presuntamente vinculadas a bandas organizadas de tráfico de estupefacientes y lavado de dinero, además de la incautación de viviendas, vehículos, y al menos 30 millones de dólares de presunta procedencia ilícita; sin embargo, para el 2011, el periódico La Prensa (2011) denominaba la Operación Ley Patriótica como “la operación del gran fiasco”, toda vez que los tribunales rechazaron los procesos en los que se habían dividido el caso y se absolvieron todos los imputados por los delitos de blanqueo de capitales y asociación ilícita para delinquir, dado que, según la Juez que instruyó el caso, no se establecieron las pruebas individuales contra los imputados, fallas en la formulación correcta de los cargos, violación contra el debido proceso, además de fallas en las resoluciones de indagatoria (donde en algunas no se indicó correctamente el nombre de los imputados, ni se les explicó los cargos a los que se enfrentaban), por lo que para el 2013 se archivó el caso de la Ley Patriótica (La Prensa, 2013), quedando absuelto todos los investigados.

a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.10, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria de la Policía Nacional en el período de gobierno 2004-2009?, el 55% de los especialistas consideró la variable asignación presupuestaria al menos como buena, mientras que el 36% como regular y el 9% como mala.

Gráfico N°4.10
Evaluación de la Asignación Presupuestaria de la Policía Nacional 2004-2009.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria de la Policía Nacional en el Período de Gobierno 2004-2009?



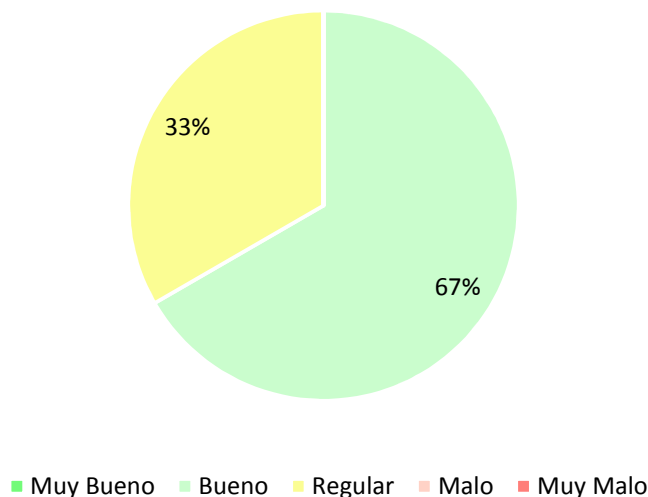
Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la asignación presupuestaria de la Policía Nacional (Período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 3.54 en una escala de 1 a 5.

b) Evaluación del Recurso Humano.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.11, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted el recurso humano de la Policía Nacional en el período de gobierno 2004-2009?, el 67% de los especialistas consideró el recurso humano como bueno y el 33% como regular.

Gráfico N° 4.11
Evaluación del Recurso Humano de la Policía Nacional 2004-2009.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted el recurso humano
 de la Policía Nacional en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

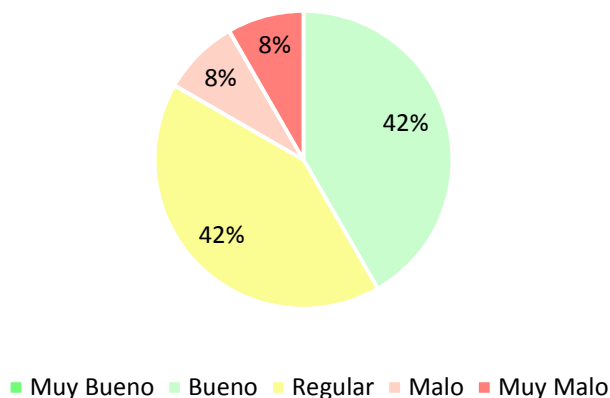
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable recurso humano de la Policía Nacional (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 3.67 en una escala de 1 a 5.

c) Evaluación de la Modernización.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.12, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la modernización de la Policía Nacional en el período de gobierno 2004-2009?, el 42% de los especialistas consideró la modernización como bueno, el 42% como regular y el 16% entre malo y muy malo.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable modernización de la Policía Nacional (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 3.17 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 4.12
Evaluación de la Modernización de la Policía Nacional 2004-2009.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la modernización
 de la Policía Nacional en el Período de Gobierno 2004-2009?

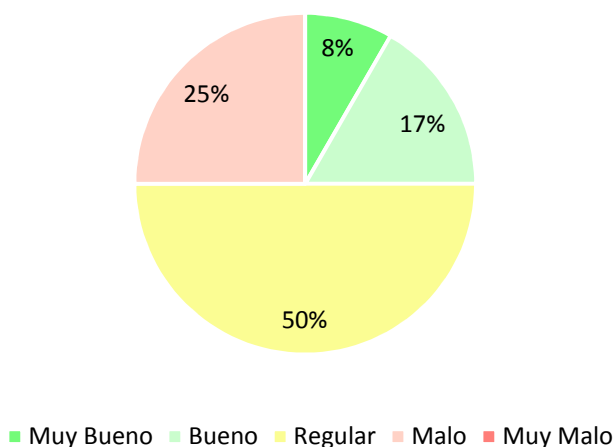


Fuente: Elaboración propia.

d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.13, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas de la Policía Nacional en el período de gobierno 2004-2009?, el 25% de los especialistas consideró la transparencia y rendición de cuentas al menos como buena, el 50% como regular y el 25% como mala.

Gráfico N° 4.13
Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas
de la Policía Nacional 2004-2009.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas
 de la Policía Nacional en el Período de Gobierno 2004-2009?



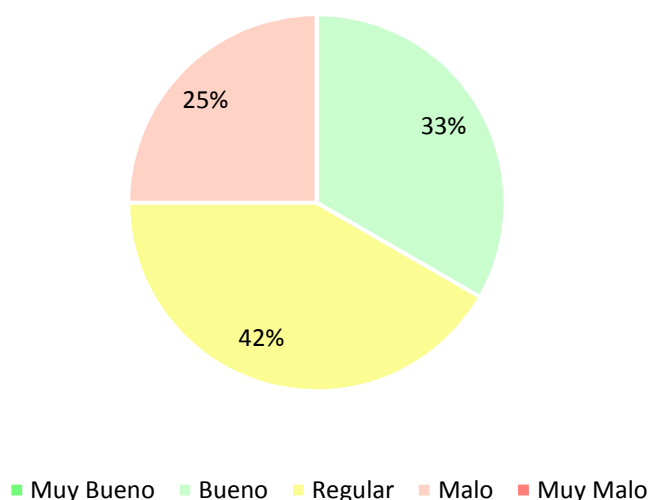
Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable transparencia y rendición de cuentas de la Policía Nacional (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 3.08 en una escala de 1 a 5.

e) Evaluación de la Atención Ciudadana.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.14, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana de la Policía Nacional en el período de gobierno 2004-2009?, el 33% de los especialistas consideró la atención ciudadana al menos como buena, el 42% como regular y el 25% como malo.

Gráfico N° 4.14
Evaluación de la Atención Ciudadana de la Policía Nacional 2004-2009.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana de la Policía Nacional en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable atención ciudadana de la Policía Nacional (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 3.08 en una escala de 1 a 5.

f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.

Una vez evaluados cada uno de los aspectos instituciones de la Policía Nacional (2004-2009): Asignación Presupuestaria, Recurso Humano, Modernización, Transparencia y Rendición de Cuentas y Atención Ciudadana, se procede a realizar la evaluación conjunta de los aspectos, para lo cual, de acuerdo al modelo descrito en el Capítulo III, se procede a realizar la suma de la multiplicación de cada valoración de cada uno de los aspectos institucionales por el peso respectivo determinado en el punto 2 (Valoración de la Importancia de los aspectos institucionales de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal) del presente capítulo, resultando que la Policía Nacional obtiene una evaluación de 3.31 en una escala de 1 a 5 para el período de gobierno 2004 – 2009.

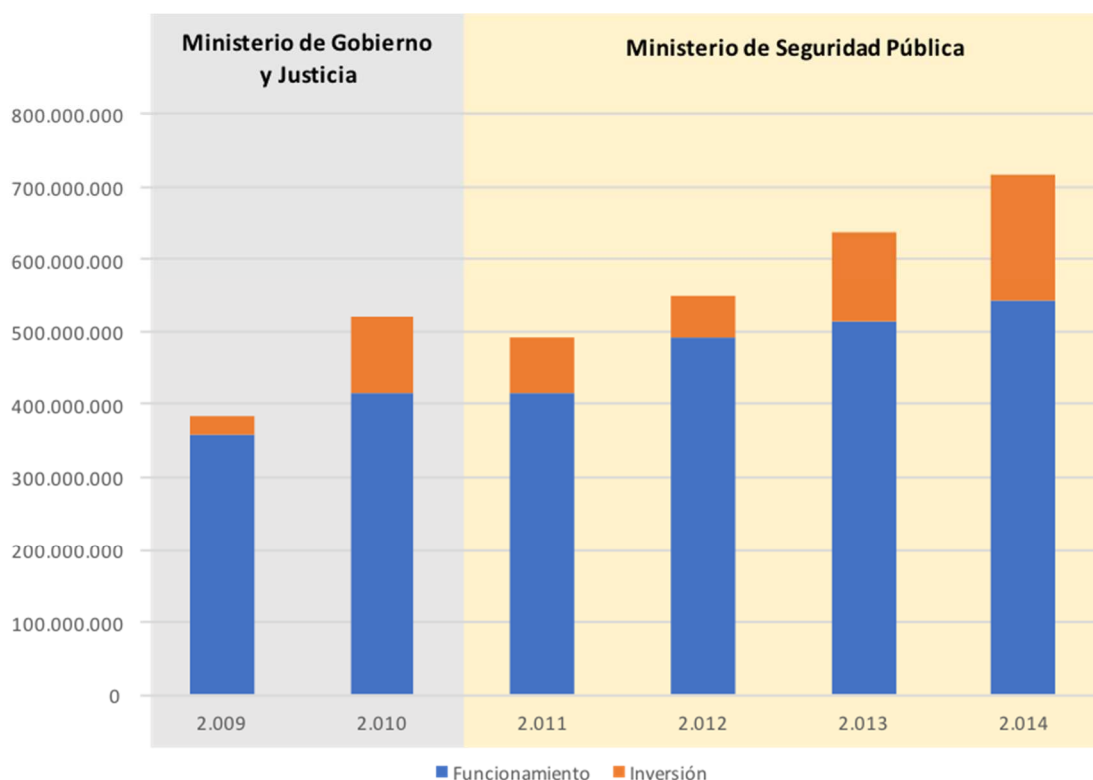
B) Evaluación de la Policía Nacional 2009 – 2014.

Para una mejor comprensión del funcionamiento y desempeño institucional de la Policía Nacional durante el período de gobierno 2009-2014 se exponen, a continuación, algunas de sus características y aspectos más sobresalientes de acuerdo a información de carácter público disponible en distintas fuentes gubernamentales como no gubernamentales.

Por una parte, de acuerdo al Observatorio Interamericano de Seguridad de la Organización de Estados Americanos (2016), en el 2013 se registró una cantidad total de 16,952 policías, es decir, una tasa de 438.72 policías por cada 100,000 habitantes, de los cuales 14,683 (86.62%) eran hombres y 2,269 (13.38%) mujeres. Para el 2013, con relación al 2006, se registró por tanto un aumento en la cantidad de policías del 16%; sin embargo, a pesar de este aumento en la cantidad de policías, la tasa de policías por cada 100,000 habitantes disminuyó en -1%.

Tal como se puede observar en el Gráfico N° 4.15, en el 2009, de acuerdo a datos de la Gaceta Oficial (2008), el presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Gobierno y Justicia fue de 357,917,300.00 balboas mientras que el presupuesto de inversión fue de 24,666,800.00 balboas para un presupuesto total de 382,584,100.00 balboas. Asimismo, en el 2010, de acuerdo a la Gaceta Oficial (2009), el presupuesto funcionamiento del Ministerio de Gobierno y Justicia fue de 415,317,700.00 balboas y el presupuesto de inversión fue de 104,522,800.00 balboas, para un presupuesto total de 519,840,500.00 balboas. En el 2010, la estructura ministerial del Ministerio de Gobierno y Justicia se divide en dos entidades: Ministerio de Gobierno y Ministerio de Seguridad Pública, donde este último tiene en su estructura a la Policía Nacional. En este sentido, para el 2011, el presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Seguridad fue de 416,846,600.00 y el presupuesto de inversión fue de 73,574,100.00, para un presupuesto total de 490,420,600.00 balboas, mientras que en el 2014, el presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Seguridad fue de 542,982,343.00 balboas y el presupuesto de inversión fue de 173,570,100.00 balboas, para un presupuesto total de 716,552,443.00 balboas.

Gráfica N° 4.15
Presupuesto Total del Ministerio de Gobierno y Justicia (2009 – 2010)
y el Ministerio de Seguridad (2011-2014).



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos
de la Gaceta Oficial (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013)

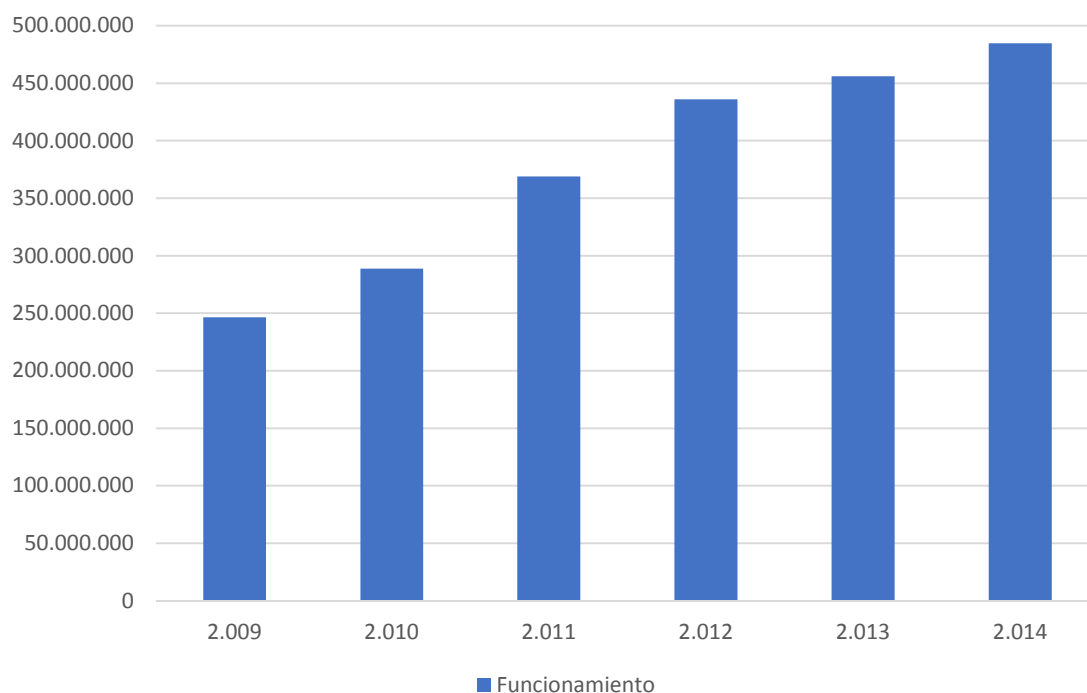
Sin embargo, los presupuestos del Ministerio de Gobierno y Justicia (2009-2010) y del Ministerio de Seguridad (2011-2014) contemplan una asignación de recursos que incluyen varios rubros, incluida la partida para Seguridad Ciudadana. Así, tal como muestra el Gráfico N° 4.16, para el 2009 la asignación presupuestaria para funcionamiento de la seguridad pública dentro de la asignación presupuestaria del Ministerio de Gobierno y Justicia fue de 246,615,100.00 balboas, lo que representó un 64,5% del presupuesto total del Ministerio de Gobierno y Justicia (Gaceta Oficial, 2008).

Para el 2014, la asignación presupuestaria para funcionamiento de la seguridad pública dentro de la asignación presupuestaria del Ministerio de Seguridad fue de 484,849,369.00 balboas, lo que representó un 67,7% del presupuesto total del Ministerio de Seguridad (Gaceta Oficial, 2013). Es así que, para el 2014 se registró un incremento del 96,6% con relación al 2009 en el presupuesto de funcionamiento de seguridad pública; mientras que

entre el 2004 al 2014 se registró un incremento del 205.82%. El presupuesto de seguridad pública contempla, entre otras instituciones, a la Policía Nacional.

Gráfica N° 4.16

Asignación para Seguridad Pública del Presupuesto del Ministerio de Gobierno y Justicia (2009-2010) y Ministerio de Seguridad (2011-2014)

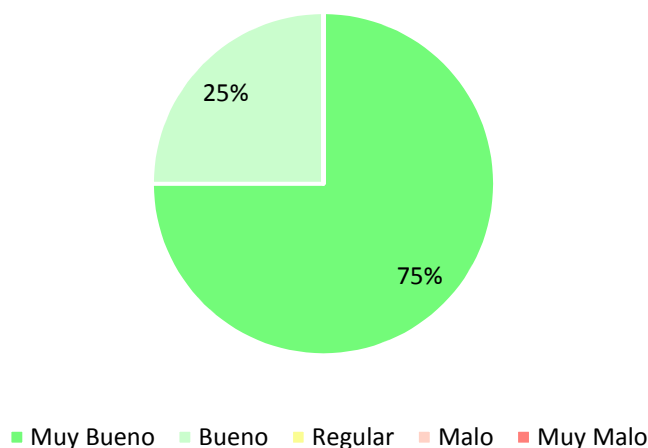


Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos de la Gaceta Oficial (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013)

a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.17, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria de la Policía Nacional en el período de gobierno 2009-2014?, el 100% de los especialistas consideró la asignación presupuestaria al menos como buena, de los cuales el 75% la consideró como muy buena.

Gráfico N° 4.17
Evaluación de la Asignación Presupuestaria de la Policía Nacional 2009-2014.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria de la Policía Nacional en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

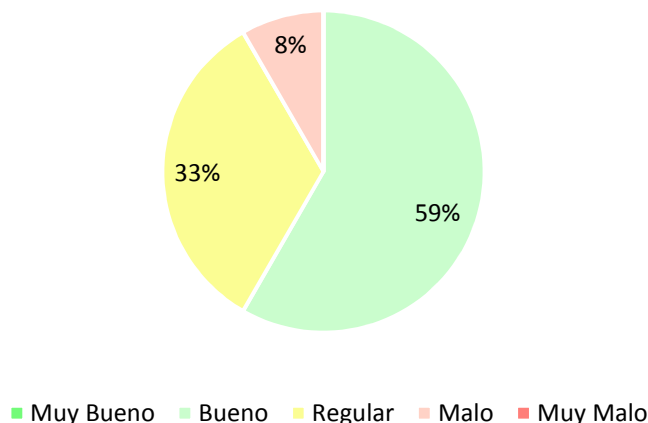
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable asignación presupuestaria de la Policía Nacional (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 4.75 en una escala de 1 a 5.

b) Evaluación del Recurso Humano.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.18, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted el recurso humano de la Policía Nacional en el período de gobierno 2009-2014?, el 59% de los especialistas consideró el recurso humano como bueno, el 33% como regular y el 8% como malo.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable recurso humano de la Policía Nacional (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 3.50 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 4.18
Evaluación del Recurso Humano de la Policía Nacional 2009-2014.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted el recurso humano de la Policía Nacional en el Período de Gobierno 2009-2014?

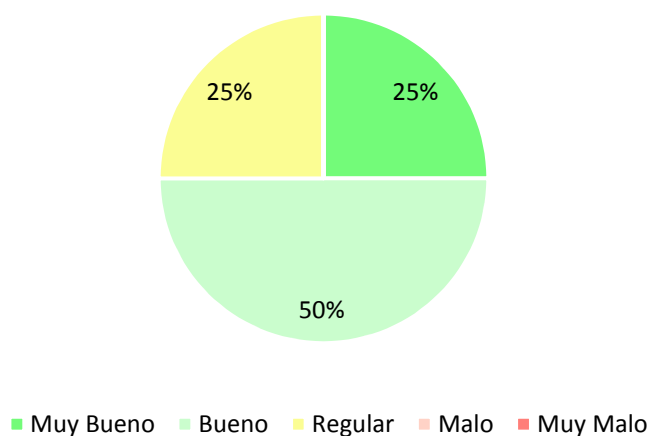


Fuente: Elaboración propia.

c) Evaluación de la Modernización.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.19, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la modernización de la Policía Nacional en el período de gobierno 2009-2014?, el 75% de los especialistas consideró la modernización al menos como buena, de los cuales el 25% la consideró como buena, y el 25% como regular.

Gráfico N° 4.19
Evaluación de la Modernización de la Policía Nacional 2009-2014.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la modernización de la Policía Nacional en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

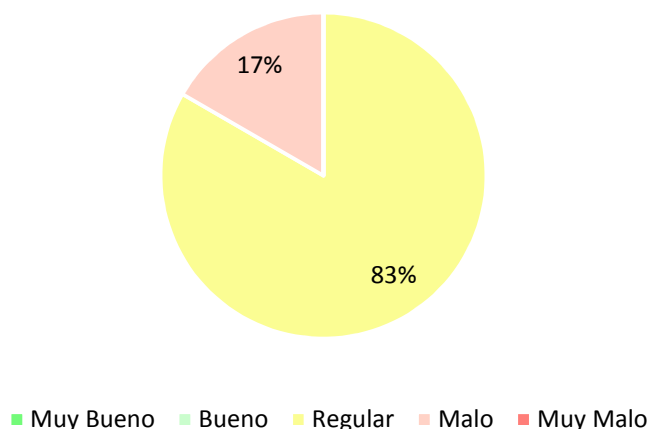
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable modernización de la Policía Nacional (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 4.00 en una escala de 1 a 5.

d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.20, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas de la Policía Nacional en el período de gobierno 2009-2014?, el 83% de los especialistas consideró la transparencia y rendición de cuentas como regular y el 17% como mala.

Gráfico N° 4.20
Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas
de la Policía Nacional 2009-2014.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas de la Policía Nacional en el Período de Gobierno 2009-2014?



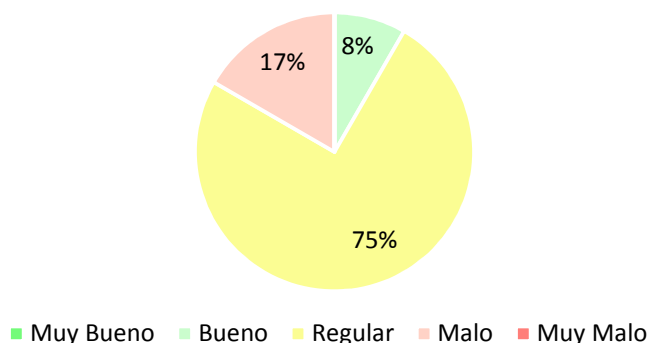
Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable transparencia y rendición de cuentas de la Policía Nacional (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.83 en una escala de 1 a 5.

e) Evaluación de la Atención Ciudadana.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.21, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana de la Policía Nacional en el período de gobierno 2009-2014?, el 8% de los especialistas consideró la atención ciudadana como buena, el 75% como regular y el 17% como mala.

Gráfico N° 4.21
Evaluación de la Atención Ciudadana de la Policía Nacional 2009-2014.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana de la Policía Nacional en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable atención ciudadana de la Policía Nacional (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.92 en una escala de 1 a 5.

f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.

Una vez evaluados cada uno de los aspectos instituciones de la Policía Nacional (2009-2014): Asignación Presupuestaria, Recurso Humano, Modernización, Transparencia y Rendición de Cuentas y Atención Ciudadana, se procede a realizar la evaluación conjunta, para lo cual, de acuerdo al modelo descrito en el Capítulo III, se procede a realizar la suma de la multiplicación de cada valoración de cada uno de los aspectos institucionales por el peso respectivo determinado en el punto 2 (Valoración de la Importancia de los aspectos institucionales de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal) del presente capítulo, resultando que la Policía Nacional obtiene una evaluación de 3.60 en una escala de 1 a 5 para el período de gobierno 2009 – 2014.

3. EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ⁵⁶

El Ministerio Público es ejercido según el Artículo 219 de la Constitución Política de la República por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que establezca la Ley. Los agentes del Ministerio Público podrán ejercer por delegación, conforme lo determine la Ley, las funciones del Procurador General de la Nación. En este sentido, la Procuraduría General de la Nación comparte el Ministerio Público con la Procuraduría de la Administración, con independencia administrativa y financiera, sin embargo, es la Procuraduría General de la Nación la que en efecto cumple con el rol de Ministerio Público al perseguir la acción penal por los delitos. Es una entidad con rango constitucional, cuyo desarrollo se establece en el Código Judicial como una entidad autónoma que participa dentro del Sistema de Administración de Justicia.

Son atribuciones del Ministerio Público según el artículo 220 de la Constitución Política de la Republica:

- a. Defender los intereses del Estado o del Municipio.
- b. Promover el cumplimiento o ejecución de las Leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas.
- c. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes.
- d. Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.
- e. Servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos.
- f. Ejercer las demás funciones que determine la Ley.

Son funciones especiales del Procurador General de la Nación tal como lo establece el artículo 222 de la Constitución Política:

- a. Acusar ante la Corte Suprema de Justicia a los funcionarios públicos cuyo juzgamiento corresponda a esta Corporación.
- b. Velar por que los demás Agentes del Ministerio Público desempeñen fielmente su cargo, y que se les exija responsabilidad por falta o delitos que cometan.

⁵⁶ Oficialmente es denominado Procuraduría General de la Nación.

En materia penal, las funciones que se le atribuyen al Ministerio Público están previstas en el Código Judicial, libro III del Procedimiento Penal y se basan, a su vez, de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo 220 de la Constitución.

En la fase sumarial, una de las que componen el proceso penal, a los agentes que componen e integran el Ministerio Público les corresponde la confección del sumario, constituyéndose, por mandato de la Ley, como funcionarios de instrucción. En este sentido el artículo 1975 del Código Judicial dispone que: “El procedimiento en los procesos penales siempre será de oficio y los agentes del Ministerio Público serán los funcionarios de instrucción, salvo los casos en que la Ley disponga otra cosa”. De igual forma, el artículo 1976 dispone que “la acción penal es pública y la ejerce el Estado por medio del Ministerio Público, salvo los casos señalados en este Código”.

En términos generales, las dos funciones esenciales que están atribuidas al Ministerio Público en materia penal son: Por un lado, la investigación o instrucción criminal, la cual ejercen los agentes de la institución, en calidad de funcionarios de instrucción. Esta función se ejerce durante la fase del sumario del proceso penal en la cual se despliegan las diligencias previstas en la Ley con el objeto de determinar la existencia o no del delito, así como la verificación del grado de vinculación de los que estén relacionados con el ilícito denunciado. Por otro lado, la otra función se da cuando el Ministerio Público participa como parte en la fase del plenario, la cual se lleva a cabo ante el Órgano Judicial. Es así que el Ministerio Público, a través de sus agentes, no sólo ejerce la función investigativa al instruir el sumario, sino también la acusadora, al corresponderle el ejercicio de la acción penal.

El Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración serán nombrados de acuerdo con los mismos requisitos y prohibiciones establecidos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Los Fiscales y Personeros serán nombrados por sus superiores jerárquicos. El personal subalterno será nombrado por el Fiscal o Personero respectivo. Todos estos nombramientos serán hechos con arreglo a la Carrera Judicial.

Dependen de la Procuraduría General de la Nación las Agencias Fiscales, la Policía Técnica Judicial (PTJ)⁵⁷ y el Instituto de Medicina Legal. Adicionalmente existe una fiscalía de drogas y 2 de asuntos de familia⁵⁸.

Los Fiscales Superiores dependen directamente de la Procuradora General de la Nación y representan al Ministerio Público en el área donde desarrolla sus atribuciones ante las instituciones que integran el sistema de justicia penal, otras instituciones y entidades estatales, así como ante la sociedad civil.

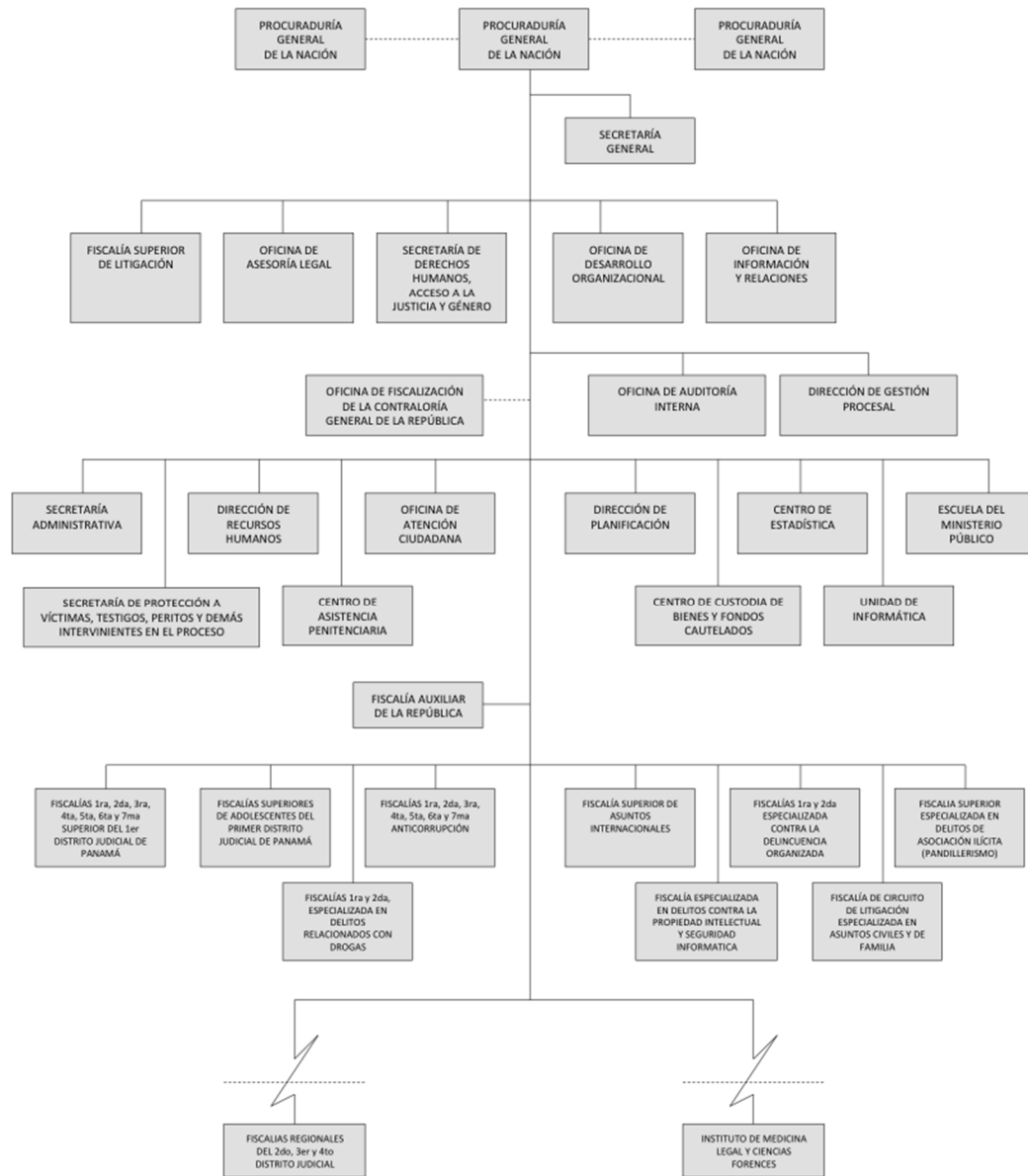
Las Fiscalías Superiores están organizadas de la siguiente forma: Atención Primaria de la Fiscalía Metropolitana, Sección de Investigación de la Fiscalía Metropolitana, Sección de Juicio de la Fiscalía Metropolitana, Sección de Homicidios de la Fiscalía Metropolitana, Sección de Descarga de la Fiscalía Metropolitana, Sección de Decisión y Litigación Temprana de la Fiscalía Metropolitana, Fiscalía de Propiedad Intelectual, Fiscalía Primera de Delincuencia Organizada, Fiscalía Segunda de Delincuencia Organizada, Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Drogas, Fiscalía de Asociación Ilícita, Fiscalía Primera de Adolescentes, Fiscalía Segunda de Adolescentes, Sección de Blanqueo de Capitales, Sección contra la Administración Pública SPA, Sección contra la Administración Pública Descarga, Sección de Descarga de la Fiscalía Metropolitana (Circuito y Familia), Sección de Descarga de la Fiscalía Metropolitana (Personerías), Litigación de la Procuraduría General de la Nación, Asuntos Internacionales, Regional de San Miguelito, Regional de Adolescente de San Miguelito, Regional de Panamá Oeste, Regional de Adolescente de Panamá Oeste, Regional de Darién, Regional de Colón, Regional de Adolescente de Colón, Fiscal Superior de Coclé y Veraguas, Fiscalía Primera Superior del Tercer Distrito Judicial (Chiriquí), Fiscalía Segunda Superior del Tercer Distrito Judicial (Bocas del Toro), Fiscalía Superior del Cuarto Distrito Judicial (Herrera y Los Santos). El Gráfico N° 4.22 muestra el Organigrama del Ministerio Público.

⁵⁷ La Policía Técnica Judicial (PTJ) es reemplazada por la Dirección de Investigación Judicial (DIJ) mediante Ley 69 de 27 de diciembre de 2007 que crea este nuevo organismo de investigación, aunque ahora siendo un componente de la organización básica de la Policía Nacional, que actúa como cuerpo auxiliar del Ministerio Público y del Órgano Judicial con funciones exclusivas de policía de investigación judicial.

⁵⁸ En los últimos años, debido a los cambios en las manifestaciones del delito se han creado nuevas fiscalías como por ejemplo: Fiscalías contra el crimen organizado, o la fiscalía anticorrupción, esta última en el marco del escándalo de corrupción política por el caso Odebrecht y sus supuestos vínculos con autoridades y empresarios panameños.

Gráfico N° 4.22

Organigrama del Ministerio Público.



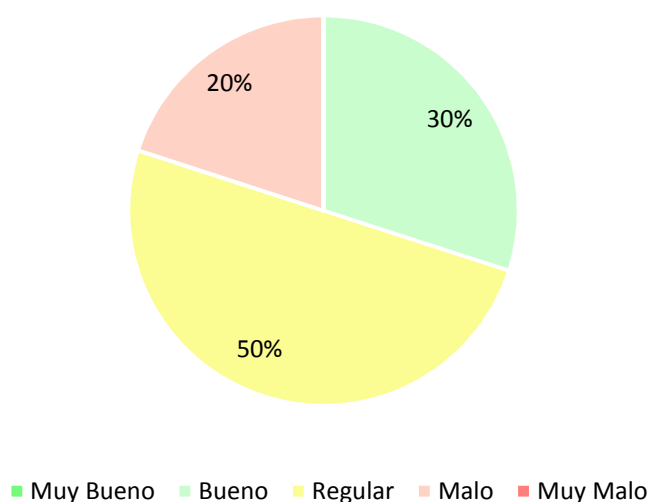
Fuente: Ministerio Público.

A) Evaluación del Ministerio Público 2004 – 2009.

a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.23, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria del Ministerio Público en el período de gobierno 2004-2009?, el 30% de los especialistas consideró la asignación presupuestaria como buena, el 50% como regular y el 20% como mala.

Gráfico N° 4.23
Evaluación de la Asignación Presupuestaria del Ministerio Público 2004-2009.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria del Ministerio Público en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

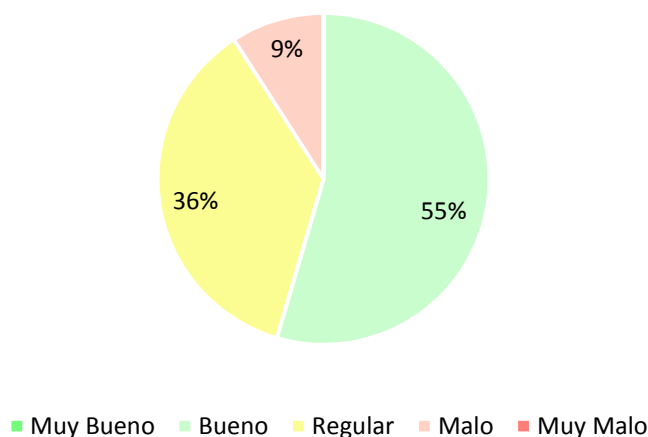
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable asignación presupuestaria del Ministerio Público (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 3.10 en una escala de 1 a 5.

b) Evaluación del Recurso Humano.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.24, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted el recurso humano del Ministerio Público en el período de gobierno 2004-2009?, el 55% de

los especialistas consideró el recurso humano como bueno, el 36% como regular y el 9% como malo.

Gráfico N° 4.24
Evaluación del Recurso Humano del Ministerio Público 2004-2009.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted el recurso humano del Ministerio Público en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

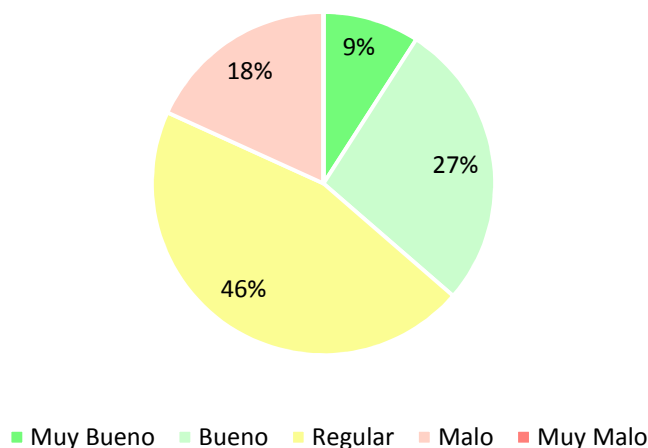
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable recurso humano del Ministerio Público (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 3.45 en una escala de 1 a 5.

c) Evaluación de la Modernización.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.25, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la modernización del Ministerio Público en el período de gobierno 2004-2009?, el 36% de los especialistas consideró la modernización al menos como buena, de los cuales el 9% la consideró como muy buena; el 46% como regular y el 18% como mala.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable modernización del Ministerio Público (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 3.27 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 4.25
Evaluación de la Modernización del Ministerio Público 2004-2009.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la modernización
 del Ministerio Público en el Período de Gobierno 2004-2009?

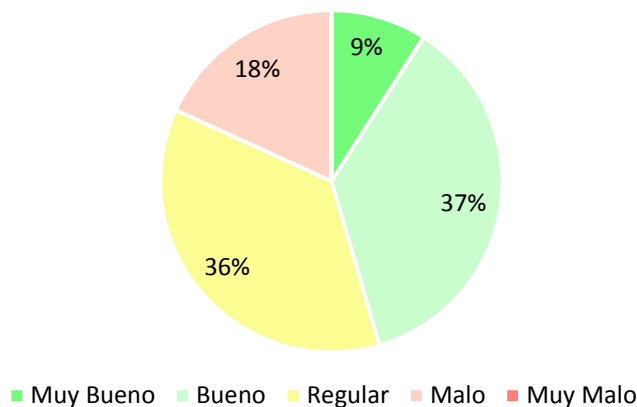


Fuente: Elaboración propia.

d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.26, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas del Ministerio Público en el período de gobierno 2004-2009?, el 46% de los especialistas consideró la transparencia y rendición de cuentas al menos como buena, de los cuales el 9% la consideró como muy buena, mientras que el 36% como regular y el 18% como mala.

Gráfico N° 4.26
Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas
del Ministerio Público 2004-2009.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas
 del Ministerio Público en el Período de Gobierno 2004-2009?



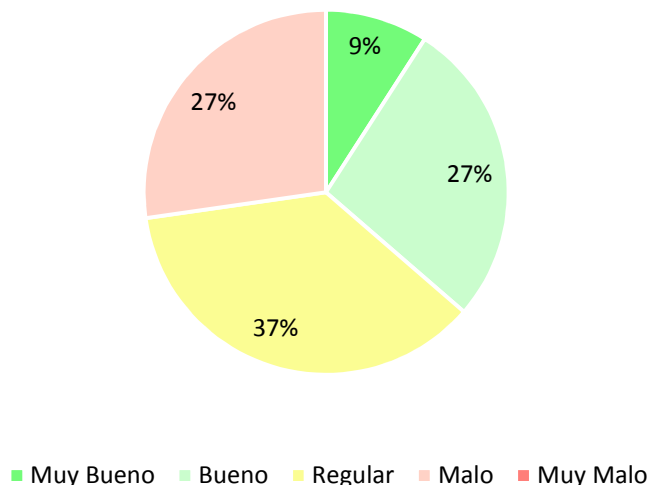
Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable transparencia y rendición de cuentas del Ministerio Público (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 3.36 en una escala de 1 a 5.

e) Evaluación de la Atención Ciudadana.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.27, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana del Ministerio Público en el período de gobierno 2004-2009?, el 36% de los especialistas consideró la atención ciudadana al menos como buena, de los cuales el 9% la consideró como muy buena; el 37% como regular y el 27% como mala.

Gráfico N° 4.27
Evaluación de la Atención Ciudadana del Ministerio Público 2004-2009.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana del Ministerio Público en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable atención ciudadana del Ministerio Público (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 3.18 en una escala de 1 a 5.

f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.

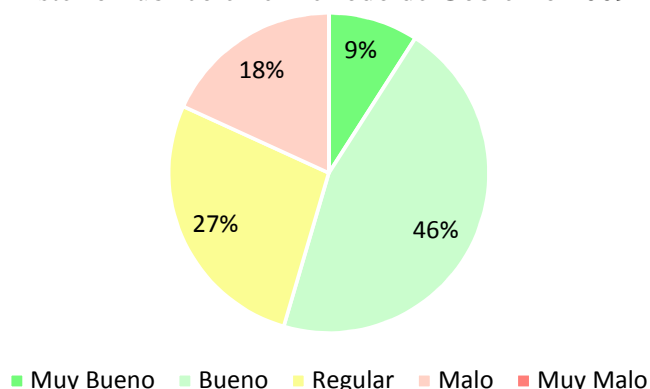
Una vez evaluados cada uno de los aspectos instituciones del Ministerio Público (2004-2009): Asignación presupuestaria, Recurso Humano, Modernización, Transparencia y Rendición de Cuentas y Atención ciudadana, se procede a realizar la evaluación conjunta, para lo cual, de acuerdo al modelo descrito en el Capítulo III, se procede a realizar la suma de la multiplicación de cada valoración de cada uno de los aspectos institucionales por el peso respectivo determinado en el punto 2 (Valoración de la Importancia de los aspectos institucionales de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal) del presente capítulo, resultando que el Ministerio Público obtiene una evaluación de 3.27 en una escala de 1 a 5 para el período de gobierno 2004 – 2009.

B) Evaluación del Ministerio Público 2009 – 2014.

a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.28, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria del Ministerio Público en el período de gobierno 2009-2014?, el 55% de los especialistas consideró la asignación presupuestaria al menos como buena, de los cuales el 9% la consideró como muy buena, mientras que el 27% como regular y el 18% como mala.

Gráfico N° 4.28
Evaluación de la Asignación Presupuestaria del Ministerio Público 2009-2014.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria del Ministerio Público en el Período de Gobierno 2009-2014?



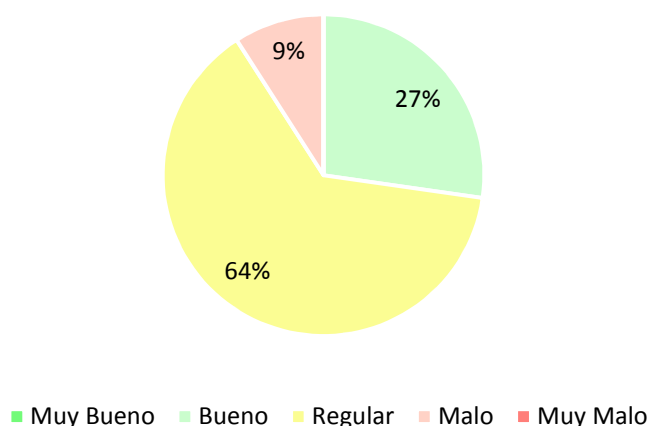
Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable asignación presupuestaria del Ministerio Público (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 3.45 en una escala de 1 a 5.

b) Evaluación del Recurso Humano.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.29, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted el recurso humano del Ministerio Público en el período de gobierno 2009-2014?, el 27% de los especialistas consideró el recurso humano como bueno, el 64% como regular y el 9% como malo.

Gráfico N° 4.29
Evaluación del Recurso Humano del Ministerio Público 2009-2014.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted el recurso humano del Ministerio Público en el Período de Gobierno 2009-2014?



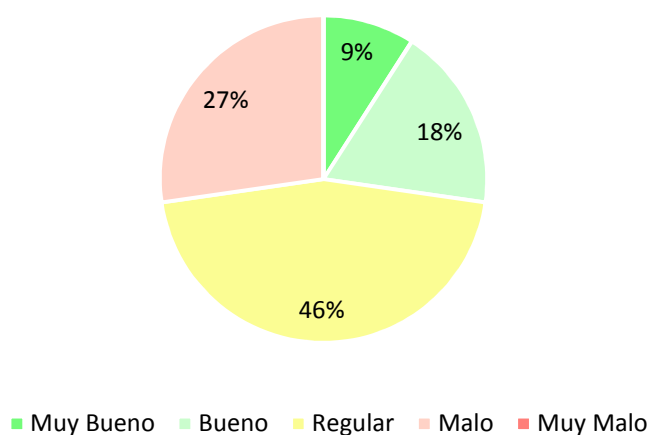
Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable recurso humano del Ministerio Público (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 3.18 en una escala de 1 a 5.

c) Evaluación de la Modernización.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.30, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la modernización del Ministerio Público en el período de gobierno 2009-2014?, el 27% de los especialistas consideró la modernización al menos como buena, de los cuales el 9% la consideró como muy buena, mientras que el 46% como regular y el 27% como mala.

Gráfico N° 4.30
Evaluación de la Modernización del Ministerio Público 2009-2014.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la modernización del Ministerio Público en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

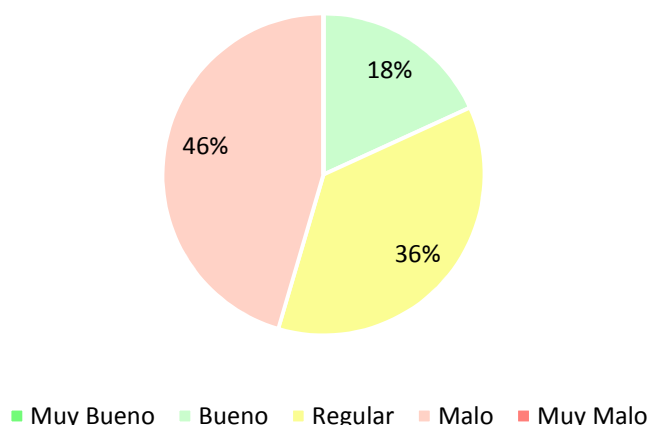
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable modernización del Ministerio Público (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 3.09 en una escala de 1 a 5.

d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.31, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas del Ministerio Público en el período de gobierno 2009-2014?, el 18% de los especialistas consideró la transparencia y rendición de cuentas como buena, el 36% como regular y el 46% como mala.

Gráfico N° 4.31
Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas
del Ministerio Público 2009-2014.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas del Ministerio Público en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

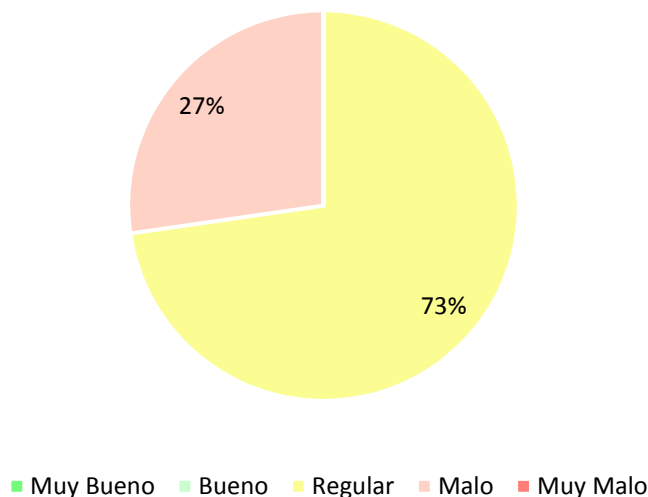
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable transparencia y rendición de cuentas del Ministerio Público (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.72 en una escala de 1 a 5.

e) Evaluación de la Atención Ciudadana.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.32, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana del Ministerio Público en el período de gobierno 2009-2014?, el 73% de los especialistas consideró la atención ciudadana como regular y el 27% como mala.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la atención ciudadana del Ministerio Público (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.72 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 4.32
Evaluación de la Atención Ciudadana del Ministerio Público 2009-2014.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana
 del Ministerio Público en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.

Una vez evaluados cada uno de los aspectos institucionales del Ministerio Público (2009-2014): Asignación Presupuestaria, Recurso Humano, Modernización, Transparencia y Rendición de Cuentas y Atención ciudadana, se procede a realizar la evaluación conjunta, para lo cual, de acuerdo al modelo descrito en el Capítulo III, se procede a realizar la suma de la multiplicación de cada valoración de cada uno de los aspectos institucionales por el peso respectivo determinado en el punto 2 (Valoración de la Importancia de los aspectos institucionales de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal) del presente capítulo, resultando que el Ministerio Público obtiene una evaluación de 3.03 en una escala de 1 a 5 para el período de gobierno 2009 – 2014.

4. EL ÓRGANO JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.

El Órgano Judicial de la República de Panamá es uno de los tres poderes del Estado, los cuales, en virtud de lo establecido en la Constitución Política de la República, son independientes entre sí. Está constituido principalmente por la Corte Suprema de Justicia y los tribunales y juzgados que la ley establezca. A su vez, la Corte Suprema de Justicia está compuesta por 9 magistrados que son nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, sujeto a la aprobación del Órgano Legislativo, por un período de 10 años.

Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y para el mismo período, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a la ley. Solo podrán ser designados suplentes, los funcionarios de carrera judicial de servicio en el Órgano Judicial.

La Corte Suprema de Justicia se divide en 4 salas según su materia (civil, penal, contencioso-administrativa y de negocios generales). Los asuntos constitucionales corresponden al Pleno de la Corte. Actualmente, existen 8 Tribunales Superiores (de Apelaciones), 24 juzgados de circuito civiles, 32 juzgados de circuito penales y 66 juzgados municipales. Esto hace un total de 146 jueces para las 9 provincias del país. Además, el Órgano Judicial tiene a su cargo el Instituto de Defensoría de Oficio, que cuenta con una limitada planta de 30 defensores para todo el país. La administración de recursos del Órgano Judicial está a cargo de una secretaría administrativa centralizada en la ciudad de Panamá, dependiente de la Corte Suprema de Justicia. La planta de personal asciende actualmente a 1.577 funcionarios.

La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

- a. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.
- b. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades

nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

- c. Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.
- d. Investigar y procesar a los Diputados. Para efectos de la investigación, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un agente de instrucción.

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.

No se admitirán recursos de inconstitucionalidad ni de amparo de garantías constitucionales contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas.

En los Tribunales y juzgados que la ley establezca, los Magistrados serán nombrados por la Corte Suprema de Justicia y los jueces por su superior jerárquico. El personal subalterno será nombrado por el Tribunal o juez respectivo. Todos estos nombramientos serán hechos con arreglo a la Carrera Judicial.

Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley, pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquellos. Los Magistrados y los Jueces no serán depuestos ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la Ley.

El presupuesto global para el Órgano Judicial, la Procuraduría General de la Nación y la Procuraduría de la Administración es aprobado por la Asamblea Nacional, no debiendo ser inferior por ley, en conjunto, al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

Para los efectos jurisdiccionales en lo judicial, el territorio de la República de Panamá se divide en cuatro distritos judiciales, que a su vez se subdividen en Circuitos Judiciales y Municipios judiciales. El primer Distrito Judicial comprenderá las Provincias de Panamá, Colón, Darién y la Comarca de San Blas; el segundo Distrito Judicial estará formado por las Provincias de Coclé y Veraguas; el tercer Distrito Judicial por las Provincias de Chiriquí y Bocas del Toro; y el Cuarto Distrito Judicial por las Provincias de Herrera y Los Santos.

La Sala Primera Civil tiene competencias según lo establecen los artículos 92 y 93 del Código Judicial. En este sentido, conocerá en una sola instancia: Los Recursos de Casación y Revisión en procesos civiles; los Recursos de Hecho contra las resoluciones de los Tribunales Superiores; y las cuestiones de competencia en materia civil suscitadas entre Tribunales que no tengan otro superior común. En segunda instancia conocerá: Los negocios civiles de que conocen en primera instancia los Tribunales de Distrito Judicial en los cuales haya lugar a consulta, o apelación de autos y sentencias; y las apelaciones contra las resoluciones del Director del Registro Público.

La Sala Segunda Penal tiene jurisdicción en toda la República y competencias en aquellos delitos y faltas que se establecen en el artículo 94 del Código Judicial. Por su parte, el Artículo 95 del Código Judicial establece los recursos y consultas que son ventilados en la Sala, así como los recursos de hecho, contra resoluciones de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial en materia Penal. El Artículo 96 del Código Judicial, establece los negocios que conoce la Sala en segunda instancia, los de Apelaciones y las Consultas de las resoluciones dictadas en primera instancia por los Tribunales de Distrito Judicial en materia penal.

La Sala Tercera Contencioso-Administrativo, según el Artículo 97 del Código Judicial tiene atribuciones en los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

La Sala Cuarta de Negocios Generales, tiene atribuciones consignadas en el Artículo 100 del Código Judicial. Conforme a este artículo esta Sala tiene importante funciones administrativas, reglamentarias, disciplinarias y jurisdiccionales. Así, dentro de los

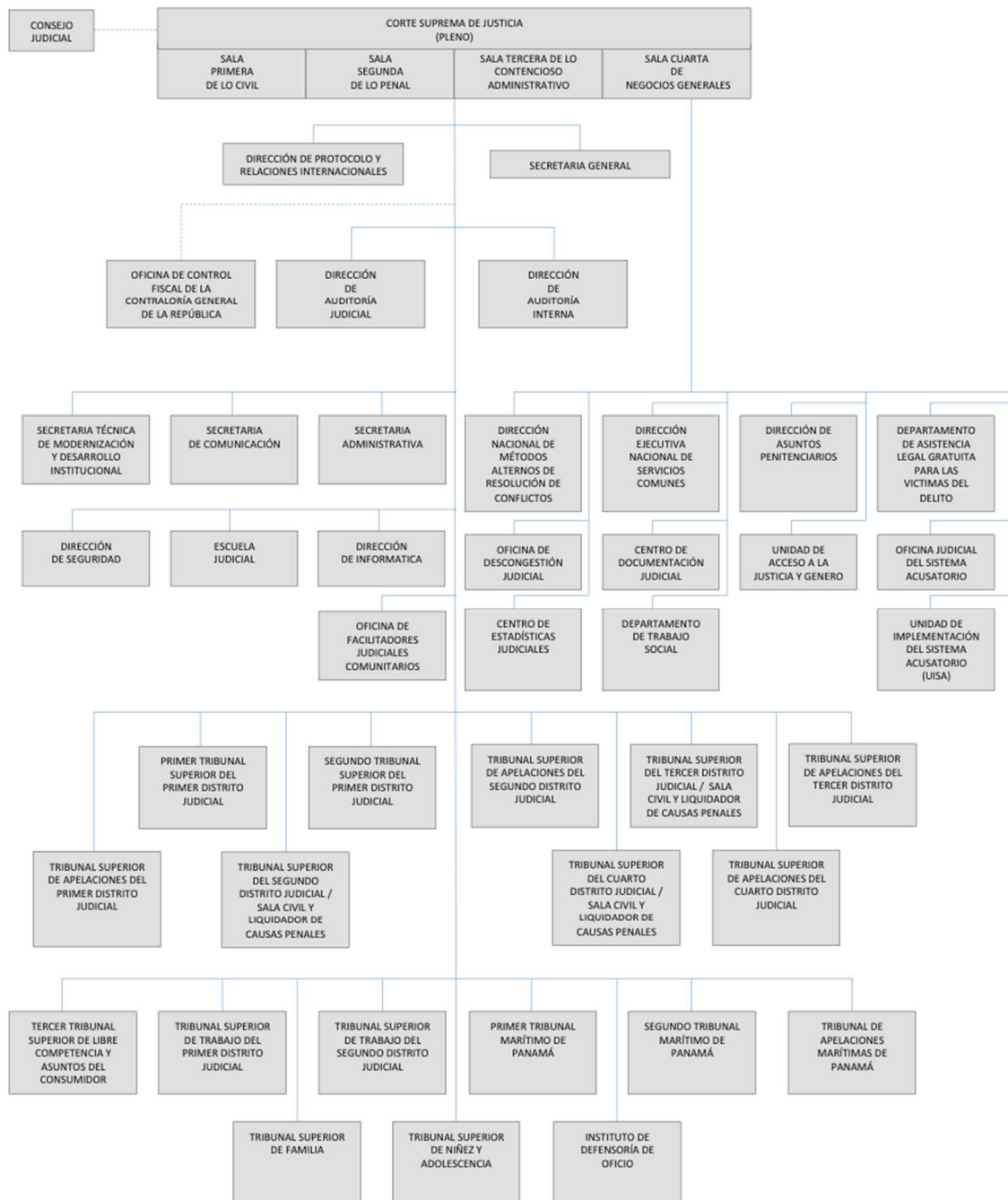
procesos que examina la Sala Cuarta de Negocios Generales podemos mencionar los Judiciales: Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Extranjeras (exequátur), Recurso de anulación de Laudos Arbitrales, Exhortos Internacionales o Cartas Rogatorias; los Administrativos: Idoneidad para ejercer la profesión de Abogado en la República de Panamá, Idoneidad para ejercer el cargo de Magistrado de los Tribunales Superiores, Procesos disciplinarios contra funcionarios judiciales, Apelaciones contra las Comisiones de Personal, dentro de los concursos para cargos en el Órgano Judicial, Nombramientos y Licencias, Conocer de los impedimentos del Director General del Registro Público y del Director General del Registro Civil y determinar la suspensión o remoción del Contralor General o Sub- Contralor General de la República.

En la República de Panamá existen 14 Tribunales Superiores que son:

- a. Primer Tribunal Superior Civil - Panamá
- b. Segundo Tribunal Superior Penal - Panamá
- c. Tercer Tribunal Superior - Panamá
- d. Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia - Panamá
- e. Tribunal Superior de Familia - Panamá
- f. Tribunales Marítimos - Panamá
- g. Tribunal de Apelaciones Marítimas
- h. Tribunal Superior de Trabajo - Panamá
- i. Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial - Penonomé, Provincia de Coclé
- j. Tribunal Superior de Apelaciones del Segundo Distrito Judicial, Provincia de Coclé
- k. Tribunal Superior de Trabajo - Santiago, Provincia de Veraguas
- l. Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial - David, Provincia de Chiriquí
- m. Tribunal Superior del Cuarto Distrito Judicial - Las Tablas, Provincia de Los Santos
- n. Tribunal Superior de Apelaciones del Cuarto Distrito Judicial, Las Tablas.

Los juzgados se clasifican de acuerdo al tipo de caso que atienden, por lo cual hay distintos tipos de juzgados a nivel de las Provincias y Comarcas Indígenas distribuidos por competencia y jerarquía a lo largo y ancho del país. El Gráfico N° 4.33 muestra el organigrama del Órgano Judicial.

Gráfico N° 4.33
Organigrama del Órgano Judicial

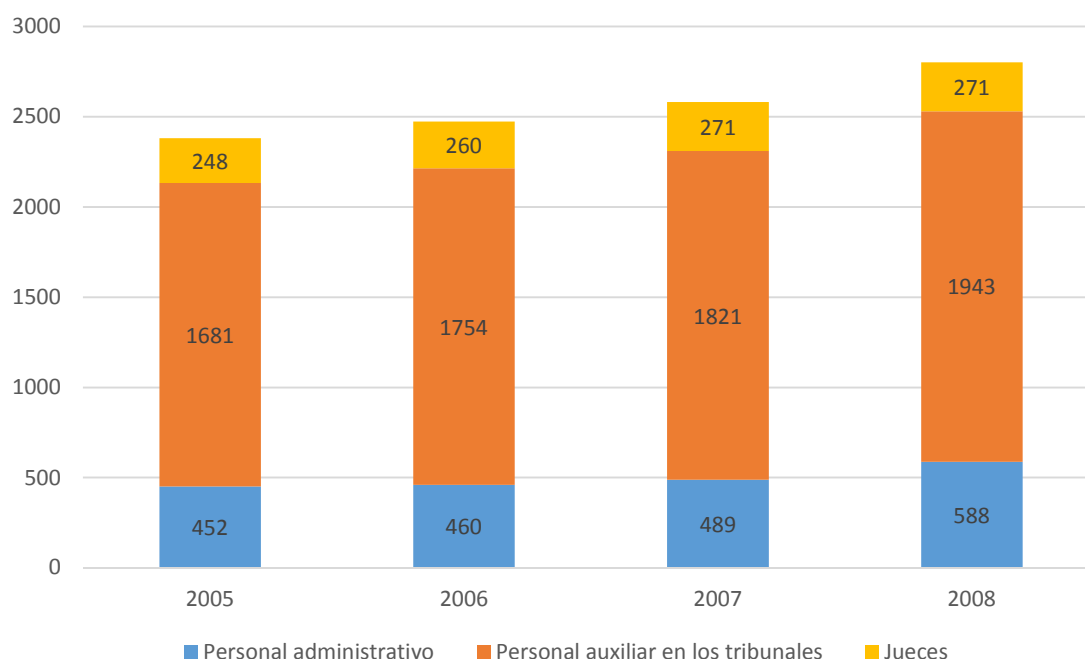


Fuente: Órgano Judicial.

A) Evaluación del Órgano Judicial 2004-2009

De acuerdo al CEJA (2007), en el 2004, al inicio del período de gobierno 2004-2009, el Órgano Judicial de la República de Panamá tenía un total de 248 jueces, es decir, 8.3 jueces por cada 100,000 habitantes; además, un total de 320 abogados por cada 100,000 habitantes. En este sentido CEJA (2009) señala que, en el Órgano Judicial, entre el 2005 y el 2008, se registró un incremento de 9,3% de la cantidad de jueces en Panamá. Para el 2008 el 49% de los jueces eran mujeres, y además se registró una tasa de 7,2 de personal auxiliares en los tribunales por cada juez. El Gráfico N° 4.34 muestra la distribución del personal del Órgano Judicial según su función en esta institución.

Gráfico N° 4.34
Cantidad de Jueces, Personal auxiliar en los tribunales
y Personal Administrativo del Órgano Judicial del 2005 al 2008.



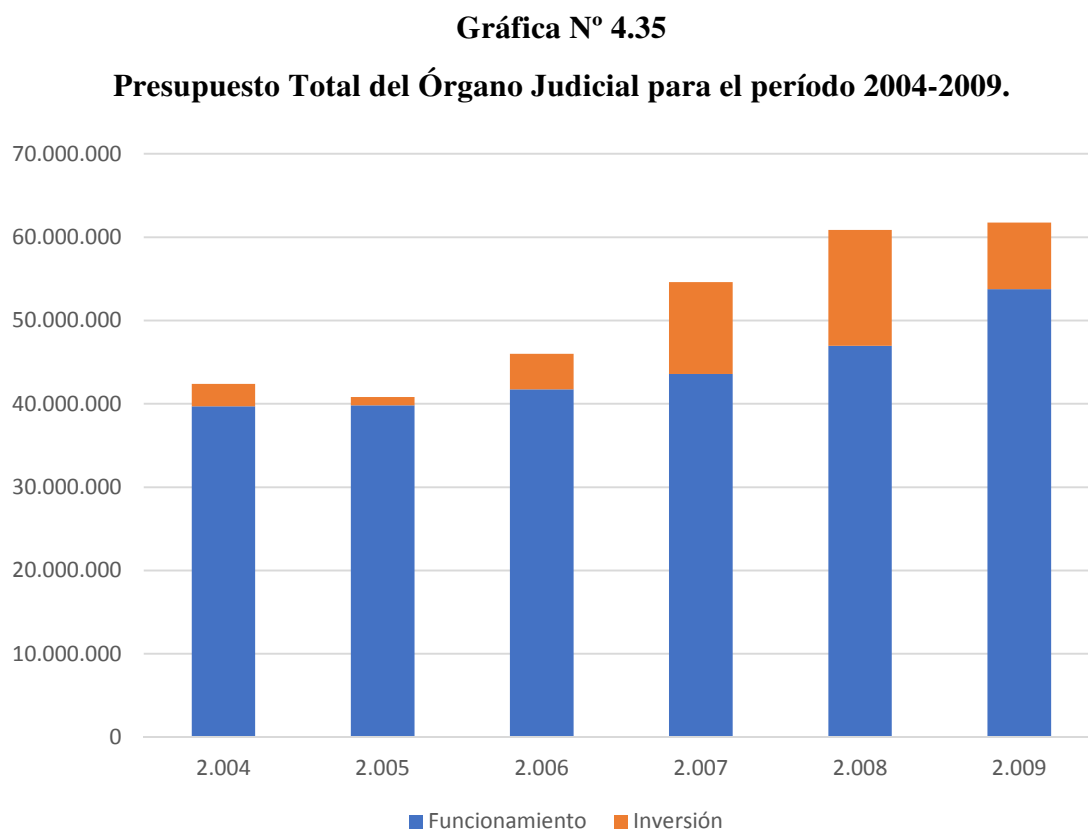
Fuente: Elaboración propia en base a datos del CEJA (2009).

Además, en el 2005 el Órgano Judicial contaba con un total de 1,631 computadoras de las cuales 350 estaban conectadas a internet; mientras que para el 2008 contaba con un total de 2,755 computadoras de las cuales 1,679 estaban conectadas a internet, por lo que entre el 2005 y el 2008 se registró un incremento del 69% de las computadoras con las

que contaba el Órgano Judicial, de las cuales, para el 2008 el 61% tenían conexión a internet (CEJA, 2009).

Por otro lado, con relación a la transparencia del Órgano Judicial, de acuerdo a CEJA (2009), la medición realizada por este organismo con relación al Índice de Accesibilidad a la Información en el 2009, los Tribunales de Justicia de Panamá cumplían con un 64,78% de los criterios de dicho indicador.

El Gráfico 4.35 muestra el Presupuesto Total del Órgano Judicial para el período de gobierno 2004-2009.

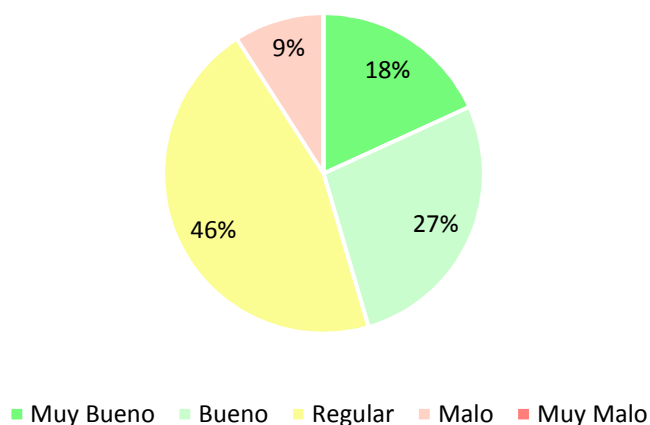


Fuente: Elaboración propia de acuerdo al Órgano Judicial y CEJA (2009).

a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.36, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria del Órgano Judicial en el período de gobierno 2004-2009?, el 45% de los especialistas consideró la asignación presupuestaria al menos como buena, de los cuales el 18% la consideró como muy buena, el 46% como regular y el 9% como mala.

Gráfico N° 4.36
Evaluación de la Asignación Presupuestaria del Órgano Judicial 2004-2009.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria del Órgano Judicial en el Período de Gobierno 2004-2009?



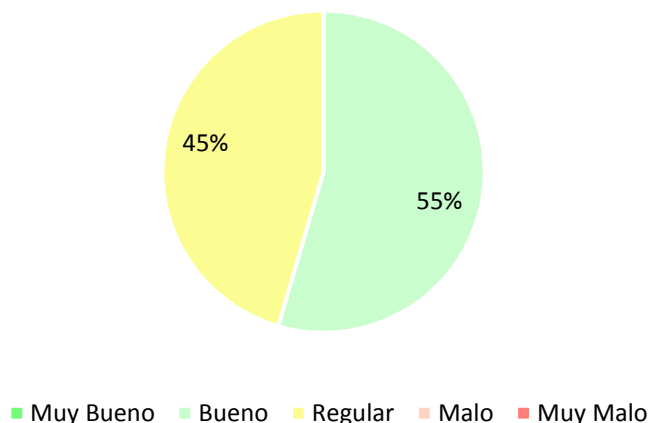
Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable asignación presupuestaria del Órgano Judicial (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 3.54 en una escala de 1 a 5.

b) Evaluación del Recurso Humano.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.37, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted el recurso humano del Órgano Judicial en el período de gobierno 2004-2009?, el 55% de los especialistas consideró el recurso humano como buena y el 45% como regular.

Gráfico N° 4.37
Evaluación del Recurso Humano del Órgano Judicial 2004-2009.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted el recurso humano del Órgano Judicial en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

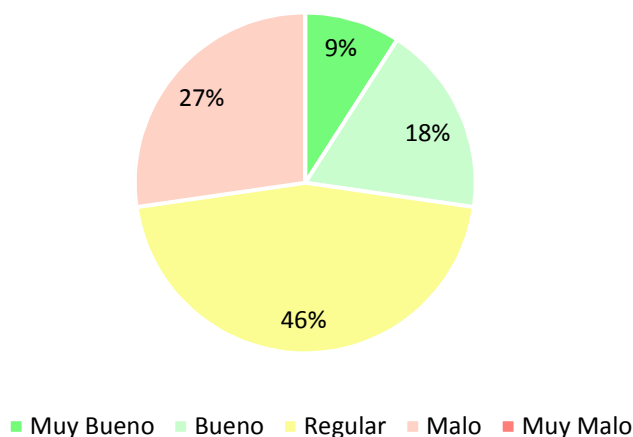
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable recurso humano del Órgano Judicial (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 3.54 en una escala de 1 a 5.

c) Evaluación de la Modernización.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.38, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la modernización del Órgano Judicial en el período de gobierno 2004-2009?, el 27% de los especialistas consideró la modernización al menos como buena, de los cuales el 9% la consideró como muy buena, mientras que el 46% como regular y el 9% como mala.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable modernización del Órgano Judicial (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 3.09 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 4.38
Evaluación de la Modernización del Órgano Judicial 2004-2009.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la modernización
 del Órgano Judicial en el Período de Gobierno 2004-2009?

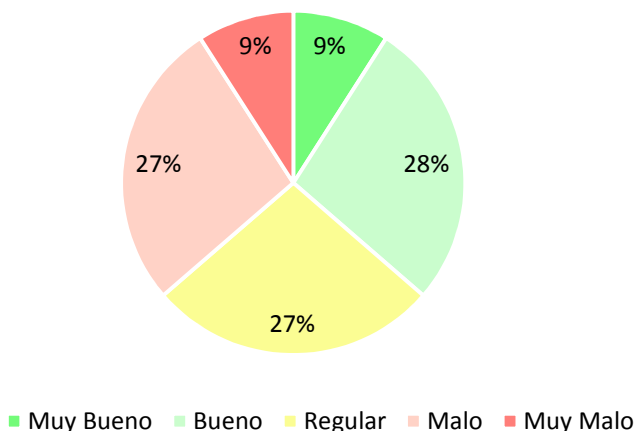


Fuente: Elaboración propia.

d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.39, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas del Órgano Judicial en el período de gobierno 2004-2009?, el 37% de los especialistas consideró la transparencia y rendición de cuentas al menos como buena, de los cuales el 9% la consideró como muy buena y el 36% entre mala y muy mala.

Gráfico N° 4.39
Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas
del Órgano Judicial 2004-2009.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas
 del Órgano Judicial en el Período de Gobierno 2004-2009?



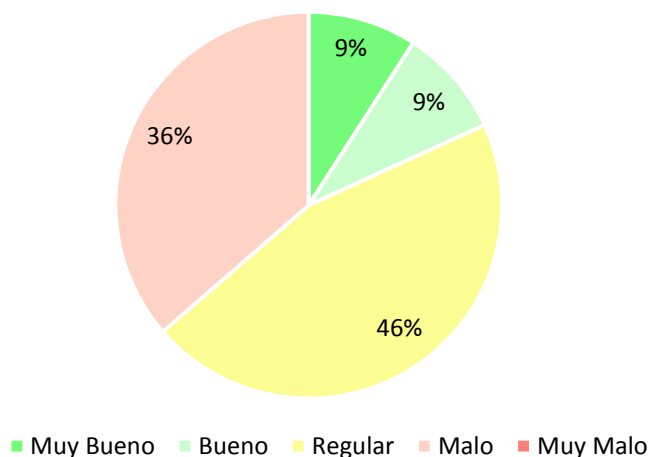
Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable transparencia y rendición de cuentas del Órgano Judicial (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 3.00 en una escala de 1 a 5.

e) Evaluación de la Atención Ciudadana.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.40, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana del Órgano Judicial en el período de gobierno 2004-2009?, el 18% de los especialistas consideró la atención ciudadana al menos como buena, de los cuales el 9% la consideró como muy buena; el 46% la consideró regular y el 36% mala.

Gráfico N° 4.40
Evaluación de la Atención Ciudadana del Órgano Judicial 2004-2009.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana del Órgano Judicial en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable atención ciudadana del Órgano Judicial (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.91 en una escala de 1 a 5.

f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.

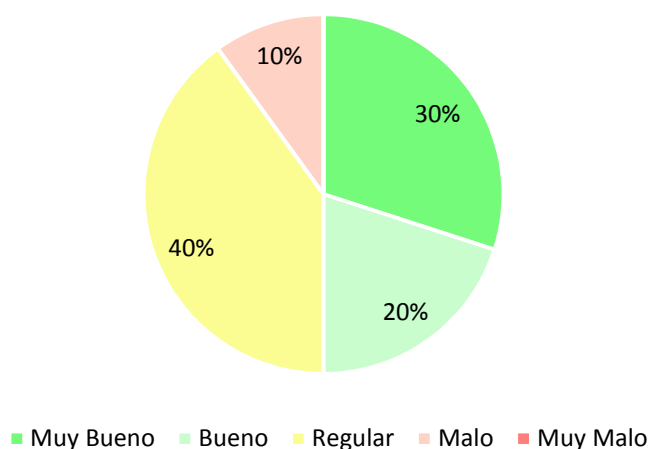
Una vez evaluados cada uno de los aspectos institucionales del Órgano Judicial (2004-2009): Asignación Presupuestaria, Recurso Humano, Modernización, Transparencia y Rendición de Cuentas y Atención ciudadana, se procede a realizar la evaluación conjunta, para lo cual, de acuerdo al modelo descrito en el Capítulo III, se procede a realizar la suma de la multiplicación de cada valoración de cada uno de los aspectos institucionales por el peso respectivo determinado en el punto 2 (Valoración de la Importancia de los aspectos institucionales de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal) del presente capítulo, resultando que el Órgano Judicial obtiene una evaluación de 3.22 en una escala de 1 a 5 para el período de gobierno 2004 – 2009.

B) Evaluación del Órgano Judicial 2009 – 2014.

a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.41, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria del Órgano Judicial en el período de gobierno 2009-2014?, el 50% de los especialistas consideró la asignación presupuestaria al menos como buena, de los cuales el 30% la consideró como muy buena; el 40% la consideró como regular y el 10% como mala.

Gráfico N° 4.41
Evaluación de la Asignación Presupuestaria del Órgano Judicial 2009-2014.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria del Órgano Judicial en el Período de Gobierno 2009-2014?



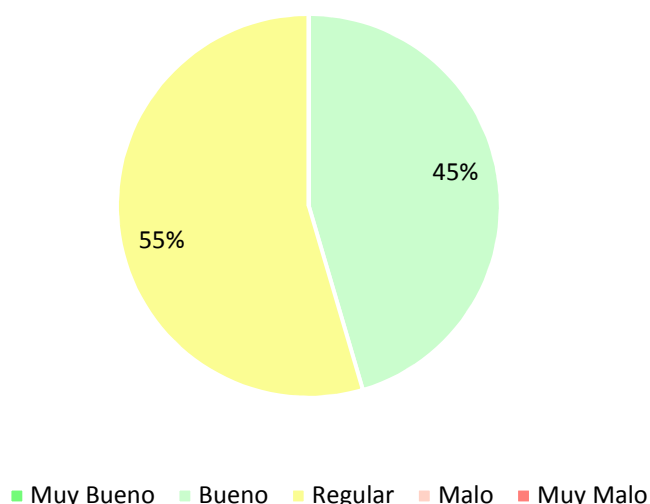
Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable asignación presupuestaria del Órgano Judicial (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 3.70 en una escala de 1 a 5.

b) Evaluación del Recurso Humano.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.42, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted el recurso humano del Órgano Judicial en el período de gobierno 2009-2014?, el 45% de los especialistas consideró el recurso humano como bueno y el 55% como regular.

Gráfico N° 4.42
Evaluación del Recurso Humano del Órgano Judicial 2009-2014.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted el recurso humano del Órgano Judicial en el Período de Gobierno 2009-2014?



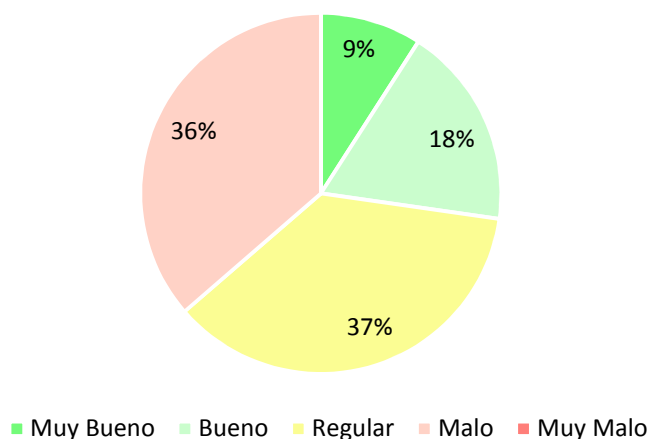
Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable recurso humano del Órgano Judicial (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 3.45 en una escala de 1 a 5.

c) Evaluación de la Modernización.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.43, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la modernización del Órgano Judicial en el período de gobierno 2009-2014?, el 27% de los especialistas consideró la modernización al menos como buena, de los cuales el 9% la consideró como muy buena; el 37% la consideró como regular y el 36% como mala.

Gráfico N° 4.43
Evaluación de la Modernización del Órgano Judicial 2009-2014.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la modernización del Órgano Judicial en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

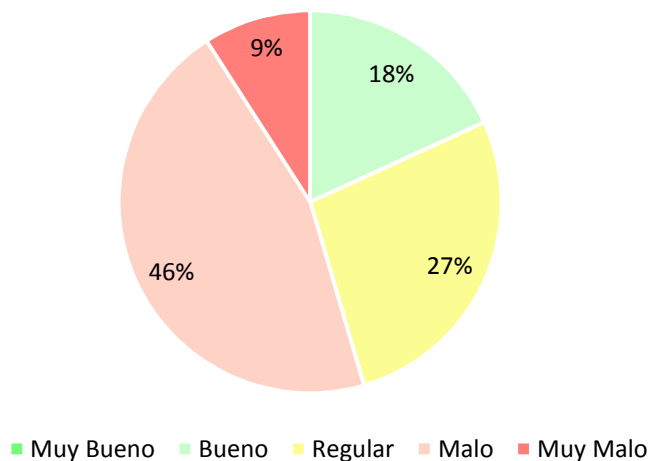
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable modernización del Órgano Judicial (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 3.00 en una escala de 1 a 5.

d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.44, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas del Órgano Judicial en el período de gobierno 2009-2014?, el 18% de los especialistas consideró la transparencia y rendición de cuentas como buena, el 27% como regular y el 55% entre mala y muy mala.

Gráfico N° 4.44
Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas
del Órgano Judicial 2009-2014.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas del Órgano Judicial en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

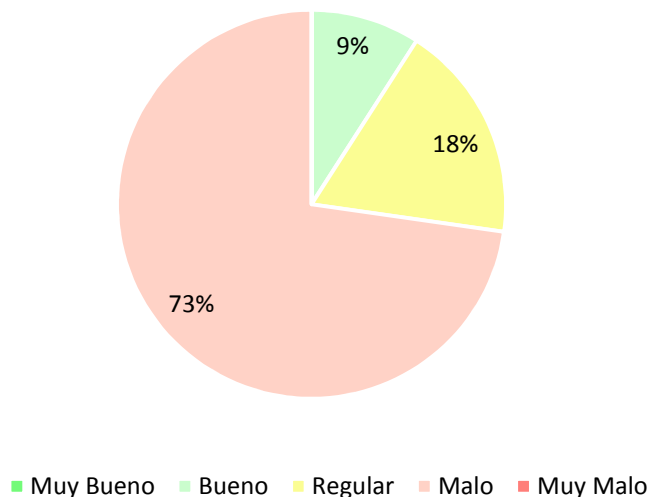
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable transparencia y rendición de cuentas del Órgano Judicial (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.54 en una escala de 1 a 5.

e) Evaluación de la Atención Ciudadana.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.45, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana del Órgano Judicial en el período de gobierno 2009-2014?, el 9% de los especialistas consideró la atención ciudadana como buena, el 18% como regular y el 73% como mala.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable atención ciudadana del Órgano Judicial (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.36 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 4.45
Evaluación de la Atención Ciudadana del Órgano Judicial 2009-2014.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana
 del Órgano Judicial en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.

Una vez evaluados cada uno de los aspectos institucionales del Órgano Judicial (2009-2014): Asignación Presupuestaria, Recurso Humano, Modernización, Transparencia y rendición de cuentas y Atención ciudadana, se procede a realizar la evaluación conjunta, para lo cual, de acuerdo al modelo descrito en el Capítulo III, se procede a realizar la suma de la multiplicación de cada valoración de cada uno de los aspectos institucionales por el peso respectivo determinado en el punto 2 (Valoración de la Importancia de los aspectos institucionales de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal) del presente capítulo, resultando que el Órgano Judicial obtiene una evaluación de 3.01 en una escala de 1 a 5 para el período de gobierno 2009 – 2014.

5. EL SISTEMA PENITENCIARIO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.

El Sistema Penitenciario de la República de Panamá está a cargo de una unidad administrativa denominada Dirección General del Sistema Penitenciario, adscrita al Ministerio de Gobierno. La misma tiene a su cargo la planificación, organización, dirección, ejecución y supervisión del Sistema Penitenciario Nacional (Artículo 19 de la Ley 55 de 2003)⁵⁹ y administrar los centros de custodia de los adultos y adolescentes privados de libertad, así como de elaborar las políticas de resocialización. La Dirección está a cargo de un Director General y un Subdirector General que reemplaza al primero en sus faltas temporales o accidentales. A su vez, funciona una Secretaría General y una estructura administrativa conformada por distintos departamentos. En cada centro penitenciario funciona un organismo denominado Junta Técnica, el cual está presidido por el Director y Subdirector del centro penitenciario e integrado por un equipo interdisciplinario.

La legislación actual define al Sistema Penitenciario como el conjunto organizado, funcional y estructurado de elementos normativos, técnicos y científicos que definen la naturaleza de los centros penitenciarios. Este sistema se fundamenta en el artículo 28 de la Constitución Política de la República que dispone que “El sistema penitenciario se funda en principios de seguridad, rehabilitación y de defensa social. Se prohíbe la aplicación de medidas que lesionen la integridad física, mental o moral de los detenidos. Se establecerá la capacitación de los detenidos en oficios que les permitan reincorporarse útilmente a la sociedad. Los detenidos menores de edad estarán sometidos a un régimen especial de custodia, protección y educación.”

El Sistema Penitenciario panameño tiene como objetivos centrales, según el artículo 6 de la Ley 55 de 2003, lograr la resocialización del privado de libertad sobre la base de un adecuado tratamiento penitenciario, mantener recluidas a las personas que se encuentran cumpliendo sanciones administrativas de carácter penal y medidas de seguridad garantizándoles el respeto de los derechos humanos; servir de custodia y seguridad de las personas sometidas a detención preventiva; brindar ayuda y labor asistencial a los privados de libertad y a los liberados a fin de su reincorporación a la sociedad.

Los centros penitenciarios a nivel nacional se clasifican de acuerdo con su destino, de la siguiente manera: a) Centros de Detención Preventiva, que son los destinados a la

⁵⁹ Ley 55 de 30 de julio de 2003 que reorganiza el Sistema Penitenciario de la República de Panamá.

custodia provisional de las personas sometidas a dicha medida cautelar dictada por autoridad competente; b) Centros de Cumplimiento de Penas, aquellos destinados a la ejecución de penas privativas de libertad y que se debieran organizar conforme al sistema penitenciario progresivo-técnico, cuyo principal objetivo es la readaptación social del privado o la privada de libertad; c) Centros de Prisión Abierta, aquellos que se caracterizan por la ausencia de precauciones materiales y físicas contra la evasión, así como por un régimen fundado en una disciplina aceptada y en el sentimiento de la responsabilidad del privado o la privada de libertad, respecto a la comunidad en que vive; d) Centros Femeninos, aquellos destinados a la atención de mujeres y en los que existen dependencias adecuadas para la atención y cuidado de los hijos lactantes de las privadas de libertad; e) Centros de Reinserción Social, aquellas dependencias destinadas al seguimiento y asistencia a las personas privadas de libertad beneficiadas con permisos de salida especiales, los cuales serán reglamentados por el Órgano Ejecutivo.

La Tabla N° 4.2 muestra los diferentes Centros Penitenciarios para Adultos en la República de Panamá administrados por la Dirección del Sistema Penitenciario.

Por otro lado, la administración y operación de los centros de custodia para menores de edad y adolescentes se encuentra a cargo del Instituto de Estudios Interdisciplinarios creado mediante Ley 40 de 1999, modificada por la Ley No. 15 del 22 de mayo de 2007 en la que se reconoce como Instituto semiautónomo, adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia (Artículo 157) como ente rector encargado del diseño de Programas de Resocialización para la atención y seguimiento de los adolescentes y las adolescentes en conflicto con la ley penal y a su familia, así como de la organización y administración a nivel nacional de los centros de custodia y cumplimiento para menores de edad.

De conformidad con el artículo 148 de la ley 40 de 1999, el Instituto de Estudios Interdisciplinarios es la autoridad competente para llevar a cabo las acciones relativas al cumplimiento de medidas cautelares privativas de libertad y no privativas de libertad, y las sanciones impuestas a los adolescentes en el marco de esta ley.

El Instituto tiene como objetivo principal el brindar atención y custodia especializada a los adolescentes de ambos sexos privados de libertad y no privados de libertad, remitidos por las diferentes autoridades penales juveniles de la República, a través de un proceso de resocialización integral.

Tabla N° 4.2

Centros Penitenciarios para adultos en la República de Panamá.

CENTRO PENITENCIARIO	PROVINCIA
<input type="checkbox"/> Centro Penitenciario de Bocas del Toro	Bocas del Toro
<input type="checkbox"/> Centro de Rehabilitación de David <input type="checkbox"/> Centro Femenino de Rehabilitación de Los Algarrobos	Chiriquí
<input type="checkbox"/> Centro de Rehabilitación de Santiago	Veraguas
<input type="checkbox"/> Centro de Rehabilitación de Las Tablas	Los Santos
<input type="checkbox"/> Centro de Rehabilitación de Chitré	Herrera
<input type="checkbox"/> Centro de Rehabilitación de Llano Marín <input type="checkbox"/> Centro de Rehabilitación de Penonomé	Coclé
<input type="checkbox"/> Complejo Penitenciario Nueva Esperanza	Colón
<input type="checkbox"/> Centro Penitenciario La Joya <input type="checkbox"/> Centro Penitenciario La Joyita <input type="checkbox"/> Centro Femenino de Rehabilitación Cecilia Orillac de Chiari <input type="checkbox"/> Centro de Detención Tinajitas <input type="checkbox"/> Centro de Rehabilitación El Renacer <input type="checkbox"/> Centro de Rehabilitación de La Chorrera	Panamá

Fuente: Sistema Penitenciario.

Entre las funciones del Instituto se encuentran: Velar por el cumplimiento de los fines de la sanción, dentro de los límites establecidos en la ley; organizar y administrar programas de ejecución de sanciones y medidas, sean o no privados de libertad; informar periódicamente al Juez Competente sobre el avance del Plan Individual de Cumplimiento en cada caso; organizar y administrar los centros de cumplimiento y los centros de custodia; promover, con la participación de las comunidades las asociaciones y las iglesias, la organización de programas para el cumplimiento de las sanciones y medidas establecidas en la Ley, así como brindarles apoyo técnico y supervisar su labor; formular, organizar y poner en práctica un sistema de información que permita evaluar y darle seguimiento al desempeño de los programas de resocialización para adolescentes a través de la creación de un banco centralizado de datos, el cual mantendrá y conservará en

coordinación con las instituciones del Sistema de Justicia Penal para la Adolescencia, salvaguardándose la confidencialidad que establece la Ley; efectuar estudios y análisis sobre la situación social de los adolescentes que están bajo la responsabilidad de las autoridades; elaborar las políticas y programas de acuerdo con las necesidades y características de cada centro con la participación del Juez de cumplimiento; realizar otras funciones que competen al ámbito de su responsabilidad y que le sean asignadas por superior jerárquico.

La Tabla N° 4.3 muestra los diferentes Centros de Custodia y Cumplimiento para Adolescentes y Menores de Edad en la República de Panamá que son administrados por el Instituto de Estudios Interdisciplinarios.

Tabla N° 4.3

Centros de custodia y cumplimiento para adolescente en la República de Panamá.

CENTRO DE CUSTODIA	UBICACIÓN
<input type="checkbox"/> Centro de Custodia y Centro de Cumplimiento Basilio Lakas	Provincia de Colón
<input type="checkbox"/> Centro de Custodia Arcoíris	Provincia de Panamá (Tocúmen)
<input type="checkbox"/> Centro de Cumplimiento de Tocúmen	Provincia de Panamá (Tocúmen)
<input type="checkbox"/> Centro de Custodia y Residencial Femenino	Provincia de Panamá (Tocúmen)
<input type="checkbox"/> Centro de Cumplimiento de Pacora	Provincia de Panamá
<input type="checkbox"/> Centro de Custodia y de Cumplimiento	Provincia de Herrera
<input type="checkbox"/> Centro de Custodia Aurelio Granados	Provincia de Chiriquí

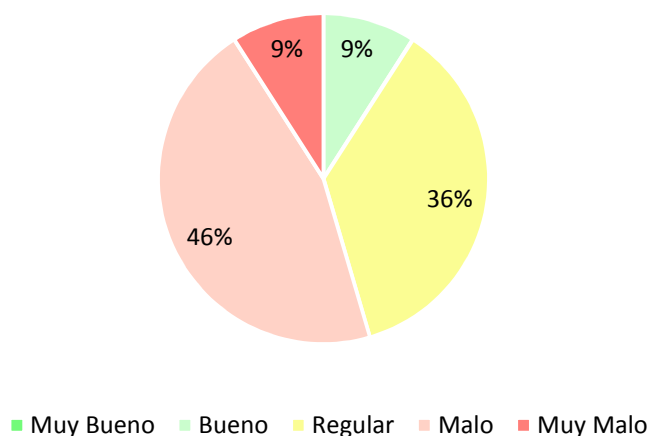
Fuente: Sistema Penitenciario

A) Evaluación del Sistema Penitenciario 2004 – 2009.

a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.46, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria del Sistema Penitenciario en el período de gobierno 2004-2009?, el 9% de los especialistas consideró la asignación presupuestaria como buena, el 36% como regular y el 55% entra mala y muy mala.

Gráfico N° 4.46
Evaluación de la Asignación Presupuestaria del Sistema Penitenciario 2004-2009.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria del Sistema Penitenciario en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

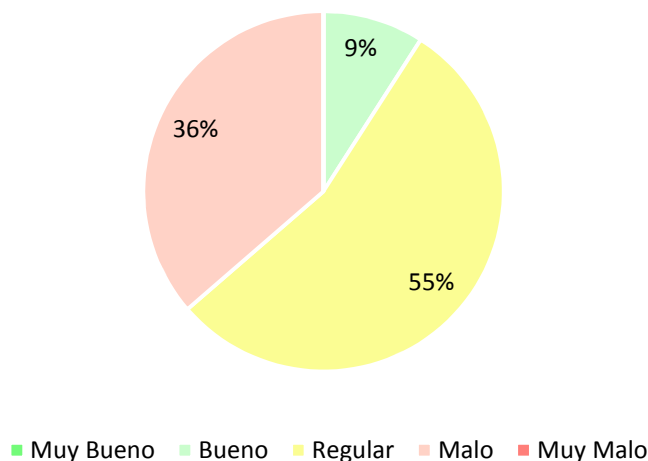
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable asignación presupuestaria del Sistema Penitenciario (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.45 en una escala de 1 a 5.

b) Evaluación del Recurso Humano.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.47, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted el recurso humano del Sistema Penitenciario en el período de gobierno 2004-2009?, el 9% de los especialistas consideró el recurso humano como bueno, el 55% como regular y el 36% como malo.

Gráfico N° 4.47
Evaluación del Recurso Humano del Sistema Penitenciario 2004-2009.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted el recurso humano del Sistema Penitenciario en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

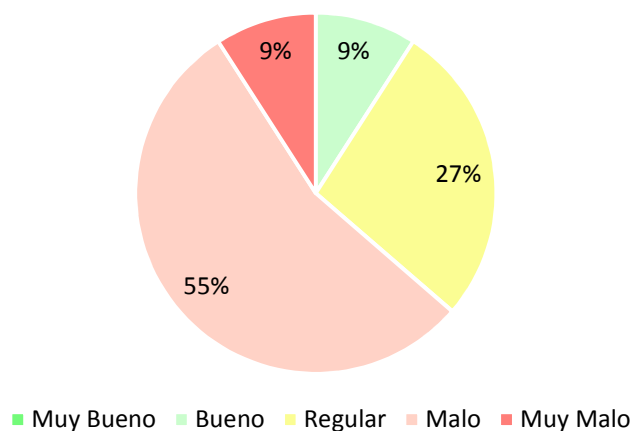
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable recurso humano del Sistema Penitenciario (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.73 en una escala de 1 a 5.

c) Evaluación de la Modernización.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.48, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la modernización del Sistema Penitenciario en el período de gobierno 2004-2009?, el 9% de los especialistas consideró la modernización como buena, el 27% como regular y el 64% entra mala y muy mala.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable modernización del Sistema Penitenciario (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.36 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 4.48
Evaluación de la Modernización del Sistema Penitenciario 2004-2009.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la modernización del Sistema Penitenciario en el Período de Gobierno 2004-2009?

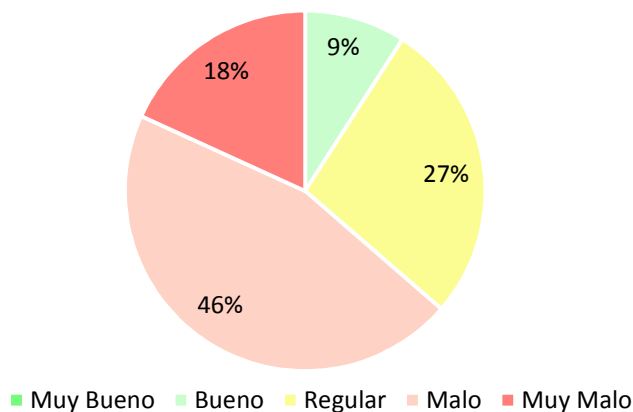


Fuente: Elaboración propia.

d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.49, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas del Sistema Penitenciario en el período de gobierno 2004-2009?, el 9% de los especialistas consideró la transparencia y rendición de cuentas como buena, el 27% como regular y el 64% entra mala y muy mala.

Gráfico N° 4.49
Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Sistema Penitenciario 2004-2009.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas del Sistema Penitenciario en el Período de Gobierno 2004-2009?



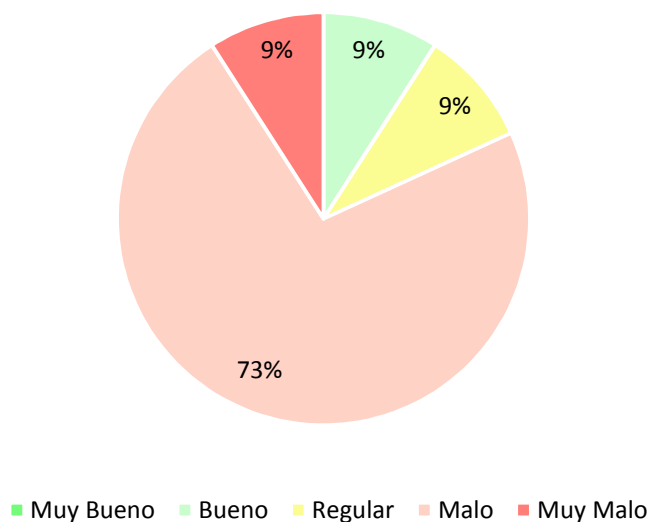
Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable transparencia y rendición de cuentas del Sistema Penitenciario (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.27 en una escala de 1 a 5.

e) Evaluación de la Atención Ciudadana.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.50, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana del Sistema Penitenciario en el período de gobierno 2004-2009?, el 9% de los especialistas consideró la atención ciudadana como buena, el 9% como regular y el 82% entra mala y muy mala.

Gráfico N° 4.50
Evaluación de la Atención Ciudadana del Sistema Penitenciario 2004-2009.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana del Sistema Penitenciario en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable atención ciudadana del Sistema Penitenciario (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.18 en una escala de 1 a 5.

f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.

Una vez evaluados cada uno de los aspectos institucionales del Sistema Penitenciario: Asignación Presupuestaria, Recurso Humano, Modernización, Transparencia y Rendición de Cuentas y Atención ciudadana, se procede a realizar la evaluación conjunta, para lo cual, de acuerdo al modelo descrito en el Capítulo III, se procede a realizar la suma de la multiplicación de cada valoración de cada uno de los aspectos institucionales por el peso respectivo determinado en el punto 2 (Valoración de la Importancia de los aspectos institucionales de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal) del presente capítulo, resultando que el Sistema Penitenciario obtiene una evaluación de 2.40 en una escala de 1 a 5 para el período de gobierno 2004 – 2009.

B) Evaluación del Sistema Penitenciario 2009 – 2014.

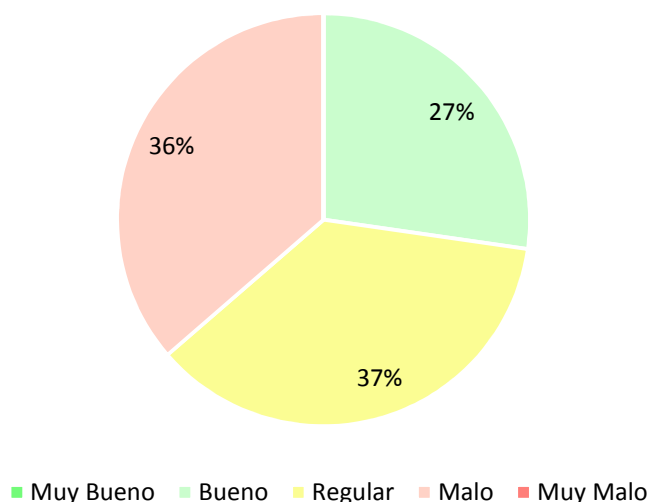
a) Evaluación de la Asignación Presupuestaria.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.51, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria del Sistema Penitenciario en el período de gobierno 2009-2014?, el 27% de los especialistas consideró la asignación presupuestaria como buena, el 37% como regular y el 36% como mala.

Gráfico N° 4.51

Evaluación de la Asignación Presupuestaria del Sistema Penitenciario 2009-2014.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la asignación presupuestaria del Sistema Penitenciario en el Período de Gobierno 2009-2014?



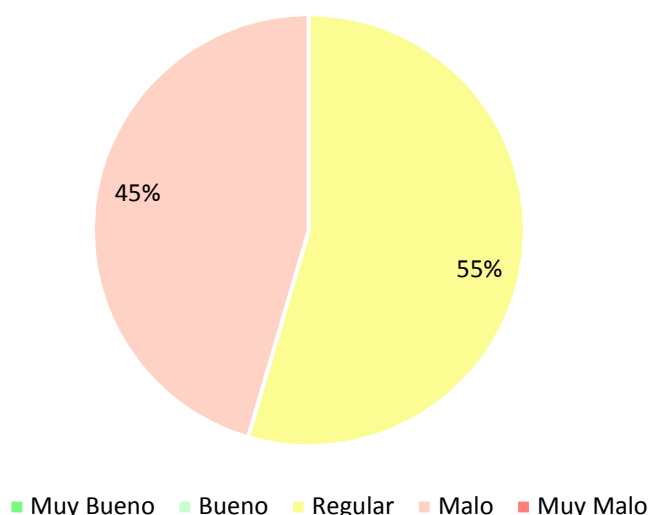
Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable asignación presupuestaria del Sistema Penitenciario (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.91 en una escala de 1 a 5.

b) Evaluación del Recurso Humano.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.52, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted el recurso humano del Sistema Penitenciario en el período de gobierno 2009-2014?, el 55% de los especialistas consideró el recurso humano como regular y el 45% como malo.

Gráfico N° 4.52
Evaluación del Recurso Humano del Sistema Penitenciario 2009-2014.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted el recurso humano del Sistema Penitenciario en el Período de Gobierno 2009-2014?



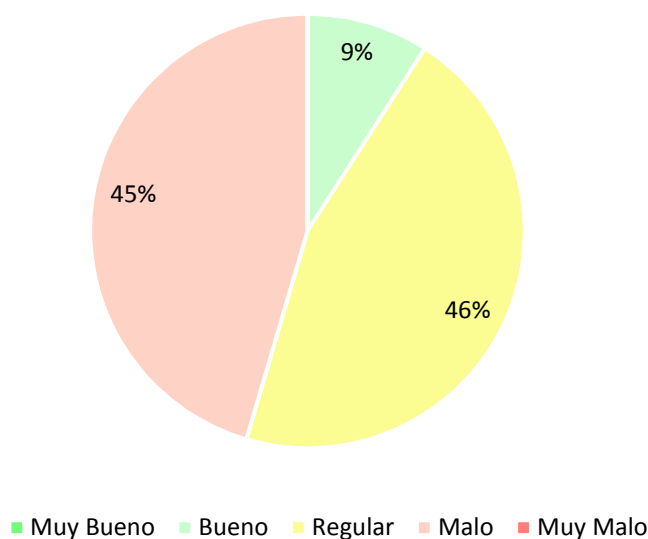
Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable recurso humano del Sistema Penitenciario (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.54 en una escala de 1 a 5.

c) Evaluación de la Modernización.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.53, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la modernización del Sistema Penitenciario en el período de gobierno 2009-2014?, el 9% de los especialistas consideró la modernización como buena, el 46% como regular y el 45% como mala.

Gráfico N° 4.53
Evaluación de la Modernización del Sistema Penitenciario 2009-2014.
Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la modernización del Sistema Penitenciario en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

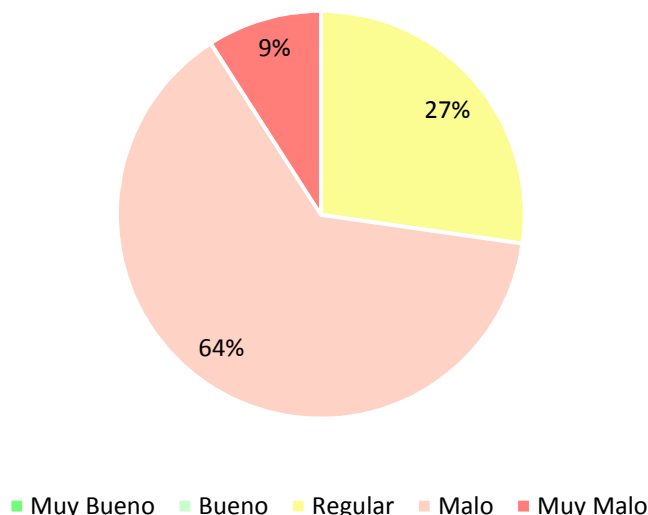
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable modernización del Sistema Penitenciario (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.63 en una escala de 1 a 5.

d) Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.54, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas del Sistema Penitenciario en el período de gobierno 2009-2014?, el 27% de los especialistas consideró la transparencia y rendición de cuentas como regular y el 73% entre mala y muy mala.

Gráfico N° 4.54
Evaluación de la Transparencia y Rendición de Cuentas
del Sistema Penitenciario 2009-2014.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la transparencia y rendición de cuentas del Sistema Penitenciario en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

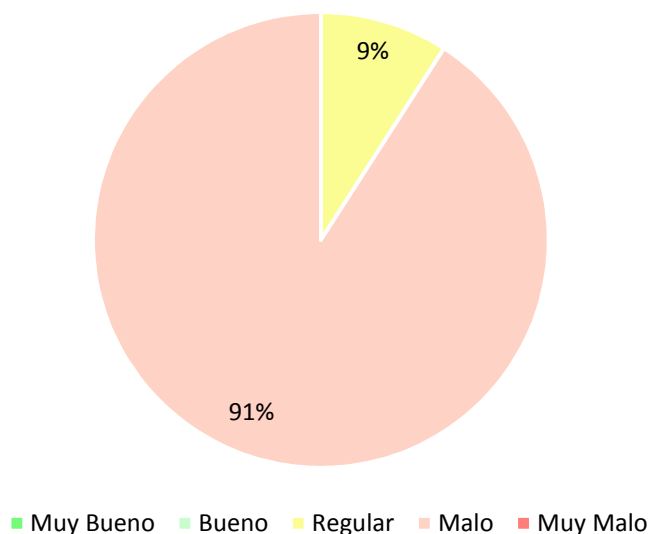
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable transparencia y rendición de cuentas del Sistema Penitenciario (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.18 en una escala de 1 a 5.

e) Evaluación de la Atención Ciudadana.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.55, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana del Sistema Penitenciario en el período de gobierno 2009-2014?, el 9% de los especialistas consideró la atención ciudadana como regular y el 91% como mala.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable atención ciudadana del Sistema Penitenciario (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.09 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 4.55
Evaluación de la Atención Ciudadana del Sistema Penitenciario 2009-2014.
 Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la atención ciudadana
 del Sistema Penitenciario en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

f) Evaluación conjunta de los aspectos institucionales.

Una vez evaluados cada uno de los aspectos institucionales del Sistema Penitenciario (2009-2014): Asignación Presupuestaria, Recurso Humano, Modernización, Transparencia y Rendición de Cuentas y Atención ciudadana, se procede a realizar la evaluación conjunta, para lo cual, de acuerdo al modelo descrito en el Capítulo III, se procede a realizar la suma de la multiplicación de cada valoración de cada uno de los aspectos institucionales por el peso respectivo determinado en el punto 2 (Valoración de la Importancia de los aspectos institucionales de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal) del presente capítulo, resultando que el Sistema Penitenciario obtiene una evaluación de 2.47 en una escala de 1 a 5 para el período de gobierno 2009 – 2014.

CAPÍTULO V
DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS
ESTRATEGIAS DE POLÍTICA
GUBERNAMENTAL

CAPÍTULO V. DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE POLÍTICA GUBERNAMENTAL.

1. INTRODUCCIÓN.

Dentro del conjunto de herramientas de gestión de la Administración Pública en América Latina, la elaboración de políticas públicas ha sido una acción de gobierno que comienza su desarrollo en esta región a partir de la conformación del Estado de Bienestar (Zimmerman, 2001, cit. en Hernán López, 2007) en el que se asumen las políticas como un enfoque asociado al crecimiento del intervencionismo del Estado en el que la gestión social del desarrollo es abordada en su totalidad por este último. (Hernán López, 2007). En este sentido, como bien señalan Gamboa Conejo y Vargas Cullell (1986: 161), en América Latina, el concepto de política estatal está relacionado con la sucesión de intervenciones públicas en los procesos económicos y sociales ligados al surgimiento de acciones de planificación estatal relacionadas a las propuestas desarrollistas elaboradas por la CEPAL⁶⁰ desde la década de los cincuenta del siglo pasado que asignaban al Estado un papel primordial en la redistribución del producto social por medio de políticas de desarrollo sociales y económicas.

A diferencia del desarrollo en América Latina de políticas públicas en las áreas económica y social desde mediados del siglo pasado, en el área de la seguridad pública ha habido una carencia de políticas de Estado que establezcan metas y objetivos claros con relación a la seguridad pública (OEA, 2008). Al contrario del desarrollo de enfoques de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana basados en una planificación estratégica a mediano y largo plazo y con enfoque de proceso, en la región han imperado hasta años recientes enfoques estatales que han centrado la respuesta del Estado principalmente en la utilización del sistema de justicia penal con fines disuasivos, apoyados en la acción de la policía y del sistema penitenciario (PNUD, 2013; OEA, 2008) con lo que las políticas de gobierno en materia de seguridad ciudadana en los países de la región se han desarrollado en versiones explícitas. Según Carrión F. (2004), las

⁶⁰ Según estos autores, la CEPAL impulsó el modelo de sustitución de importaciones cuya finalidad consistió en superar el atraso económico y social, la dependencia del mercado externo y la modernización de las estructuras socioeconómicas por medo de la expansión del mercado interno, así como el fortalecimiento de los procesos de urbanización y de las capas medias urbanas.

principales concepciones que sirven para enfrentar la violencia urbana son dos: la primera, basada en una política estatal que privilegia el control del problema por la vía de la represión y privatización; y la segunda, como seguridad ciudadana basada en una relación sociedad-Estado que, a la par que enfrenta el problema delictivo, busca construir ciudadanía e instituciones que procesen democráticamente los conflictos. En este sentido, Carrión señala que las instituciones estatales de justicia penal se convierten en las garantes de la protección y seguridad colectiva de la población, mientras las acciones fundamentales se dirigen hacia el control de la violencia bajo una óptica represiva caracterizada por el desbordamiento de los sistemas judiciales y penitenciarios que conducen a procesos de reforma de los códigos penales dirigidos a modificar los tipos de delito y a incrementar las penas, aumentándolas para cierta clase de delitos y también nuevos tipos de delincuentes (niños y jóvenes), así como por el enfrentamiento al hecho delictivo mediante el uso de la fuerza caracterizada por ser parte de una estrategia de represión y amedrentamiento basadas en una concepción antisubversiva de la seguridad.

Dammert y Arias (2007) identifican en los países latinoamericanos algunos elementos que caracterizan el contexto en el cual se lleva a cabo la definición de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana. Así, las autoras señalan una serie de factores que inciden en la construcción de políticas públicas de seguridad en la región entre las que mencionan:

1. El desarrollo del populismo penal basado en una concepción del delito como guerra contra miembros de pandillas (maras, favelas) y hacia su estigmatización que conlleva a la postulación de políticas represivas como la disminución de la edad de imputabilidad penal y la superproducción de leyes que tienden a aumentar los castigos que más impactan a la población.
2. El juego político de la seguridad, que consiste en la utilización del contexto de la política electoral para maximizar los resultados en favor de uno u otro candidato utilizando el discurso de la seguridad a base de posturas y medidas llamativas en contra de la delincuencia, de corto plazo, pero de poca profundidad, con el objetivo de conseguir el favor popular en las urnas.
3. La crisis de legitimidad del sistema judicial fundado en la percepción de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema de justicia y sus problemas característicos como la lentitud, la corrupción, ineficiencia y la impunidad de los

poderosos lo que ha conducido a la reforma de los sistemas de justicia y de los esquemas procesales.

4. El involucramiento de los Ejércitos en acciones de seguridad pública, como parte de la lucha contra el crimen organizado y transnacional y el surgimiento de nuevas formas complejas de delito.
5. La mala condición en que operan los sistemas carcelarios, fundamentalmente debido al aumento de la población penitenciaria que ha generado severos problemas de habitabilidad y hacinamiento, la carencia de servicios básicos y la violación de derechos humanos, situaciones que dificultan o imposibilitan los procesos de reinserción social y rehabilitación de los detenidos.
6. La importación de iniciativas exitosas de otros países y contextos.
7. La disputa y el debate en torno a la efectividad entre las políticas de control y represión del delito y aquellas focalizadas en la prevención. Las primeras enfatizan las acciones del sistema de justicia penal y el uso de la fuerza como herramienta de control de la criminalidad y otras políticas de control como el mejoramiento del servicio policial y el endurecimiento de las sanciones mediante la detección, disuasión e incapacitación de los delincuentes, enfatizando la capacidad del Estado para disminuir los problemas de criminalidad; mientras que las políticas de carácter preventivo se orientan a actuar sobre los factores que podrían llevar a las personas a utilizar la violencia o a cometer delitos en las que se involucran a nuevos actores y se crean nuevos escenarios de acción, lo que implica una serie de aristas y dimensiones no contempladas previamente, como la participación de los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y la población en general.
8. El creciente involucramiento de la ciudadanía en el control y prevención del delito, evidenciándose un cambio en la forma como se aborda la prevención del delito en el mundo, ya que en la actualidad el control del delito no es visto como una tarea única y exclusiva de las instituciones públicas estatales, sino más bien se ha convertido en una tarea difusa y fragmentada en manos de diversas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general, compartiéndose la responsabilidad del problema del crimen entre los distintos actores.

9. La falta de reformas policiales profundas o las deficiencias y errores en su elaboración e implementación que han llevado a iniciativas de reforma policial truncas o fallidas en la región.
10. El incremento de la cobertura mediática de actos violentos y el desarrollo de medios de comunicación especialmente dedicados a la transmisión de contenidos relacionados con la criminalidad, fundamentalmente desde posturas sensacionalistas y espectaculares.

Sin embargo, el énfasis de los enfoques disuasivos apoyados en el sistema de justicia penal ha venido experimentando cambios graduales que se reflejan en la elaboración e implementación de enfoques de prevención como alternativa estratégica para reducir los niveles delictivos (PNUD, 2013), cambios estos que se vieron favorecidos por el retorno de la democracia a América Latina, así como por los resultados de las experiencias en materia preventiva del delito en Estados Unidos, Canadá y Europa, y por la acción que viene desarrollando la Cooperación Internacional a través del BID (Abizanda y Hoffman, 2012), el PNUD, el Banco Mundial, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo-USAID, y la Unión Europea en el marco de la asesoría, asistencia técnica y aplicación de programas y proyectos de prevención en los países latinoamericanos (OEA, 2008; PNUD, 2013).

Vanderschueren (2005), considera que la evolución de las políticas de seguridad a partir de los años ochenta han modificado el rol del Estado y comprometido a otros actores, lo que mantiene a las políticas en una fase de transición caracterizada por una seguridad en manos exclusivas del sistema de justicia penal, y otra de políticas más flexibles donde intervienen otros actores y donde los conceptos y fronteras son más fluidos. Sin embargo, con todo y las diferentes formas de asumir el problema de la violencia, todos los intentos que se han hecho comparten una incipiente planificación, impactos limitados e inexistentes evaluaciones (Dammert y Arias, 2007) lo que refleja una marcada debilidad en los procesos de elaboración de políticas públicas de seguridad ciudadana en toda la región. Al respecto, González (2015, 125-126) señala que:

“es interesante apreciar que no existe en nuestra región la tradición de vincular las prácticas de políticas con los efectos de las mismas a través de un análisis científico. Evaluaciones cualitativas o

cuantitativas no llegan a ser lo suficientemente interpretativas del producto de las políticas de seguridad ciudadana. Es más, la carencia de evaluaciones basadas en un método científico ha hecho que los gobiernos orienten sus respuestas frente a la inseguridad ciudadana hacia la implementación de políticas reactivas y basadas en insuficiente información”.

Tomando en consideración todos estos aspectos en la construcción de políticas públicas de seguridad en Latinoamérica, se evidencia una falta de coherencia y consistencia en el desarrollo de estas políticas con relación a los parámetros y elementos técnicos y conceptuales que definen una política pública desde el punto de vista del proceso de elaboración de políticas, tomando en cuenta que una política pública a pesar de sus distintas proposiciones conceptuales⁶¹, “apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental, representando la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable” (Subirats et al., 2012: 35) pero que se compone de otros elementos que configuran su carácter científico-técnico. Así, una política pública se define según Bañón y Carrillo (1997) como:

“el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases: 1. Identificación y definición del problema, 2.

⁶¹ Otras definiciones de políticas públicas las aportan, por ejemplo: Meny y Thoenig (1992), Arellano Gault y Blanco (2013), Parsons (1995), Aguilar Villanueva (2007), Larrue (2000), Knoepfel et al. (2007), etc.

Formulación de las alternativas de solución, 3. Adopción de una alternativa, 4. Implantación de la alternativa seleccionada, y 5. Evaluación de los resultados obtenidos”.

Partiendo del concepto general de política pública, por su parte, Gómez Rojas (2008) sostiene que una política pública de seguridad ciudadana es “un conjunto organizado y estructurado de acciones, que buscan generar situaciones, bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas de los ciudadanos, transformar condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que se correspondan con la ley, la moral y la cultura propios de una comunidad. Debe tener los criterios orientadores para guiar el accionar de las autoridades, dar a conocer el horizonte estratégico de las estrategias y acciones que se diseñan e implementan y los objetivos del Estado en la materia, de forma tal que se diferencie de las políticas sociales y urbanas”.

Para el PNUD (2005), en un sentido amplio una política de seguridad pública engloba al conjunto de acciones gubernamentales y sociales que inciden sobre un conjunto de factores y condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que repercuten sobre el problema de criminalidad en la medida en que las políticas y acciones que se tomen en estas áreas mantienen algún tipo de impacto directo o indirecto sobre la situación de seguridad pública. Sin embargo, desde un sentido específico, donde el objetivo es conjurar o neutralizar los factores determinantes o las manifestaciones concretas de los hechos violentos y las problemáticas delictivas, las políticas públicas de seguridad ciudadana se caracterizan por estar concreta y exclusivamente perfiladas al abordaje preventivo, conjurativo o investigativo de las problemáticas delictivas. Es así que, para este organismo, una política concreta de seguridad pública se refiere al “conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales – públicos o privados– a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos (concretos o previsibles) de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Se trata, pues, de una política de control de la violencia y el delito, mediante la prevención, conjuración e investigación administrativa de los mismos y/o la persecución penal de los responsables de éstos últimos, es decir, de los delitos”.

Más concretamente, Saín (2005) define las políticas públicas de seguridad ciudadana como aquellas estrictamente dirigidas a proteger a la ciudadanía de actos violentos y delictivos provenientes de otros individuos a través de medidas de prevención, control y persecución de dichos actos; y por otro, aquellas políticas orientadas a reformar y modernizar las instituciones del sistema de seguridad ciudadana.

Si atendemos la construcción de políticas públicas de seguridad pública y ciudadana desde los planteamientos conceptuales descritos arriba, se puede manifestar que la elaboración de políticas públicas en el área de seguridad ciudadana en el caso concreto de la República de Panamá es relativamente incipiente, dado que las primeras manifestaciones concretas, organizadas y planificadas en base a unos principios, objetivos y estrategias se dan a partir del año 2000 durante el período de gobierno de Mireya Moscoso a través de la elaboración y adopción de una estrategia integral de seguridad nacional y pública que queda manifestada en el documento de política de Estado: “Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad de junio del año 2000”, aunque, desde el punto de vista desorganizado o disperso de las acciones gubernamentales en materia de seguridad pública, las iniciativas y actuaciones importantes de gobierno en esta materia comienzan a desarrollarse de forma inconsecuente a partir del año 1990 durante el período de gobierno de Endara-Galimani con la creación de la Fuerza Pública conformada por la Policía Nacional, el Servicio Aéreo Nacional y el Servicio Marítimo Nacional⁶² a través del Decreto de Gabinete N° 38 del 10 de febrero de 1990; la aprobación de la Ley 25 del 14 de diciembre de 1990 por la cual se adoptan medidas en las entidades gubernamentales tendientes a proteger la Democracia y el Orden Constitucional⁶³ en el marco de un supuesto complot cívico-militar para derrocar al presidente Endara; la creación en 1991 de la Policía Técnica Judicial por medio de la Ley 16 de 9 de julio de dicho año; y el reforzamiento de estas organizaciones de seguridad que se da durante el período de gobierno de Pérez-Balladares con la aprobación en 1997 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional que regula su organización y funcionamiento y declara la función específica de este organismo en materia de seguridad ciudadana, lo

⁶² El Servicio Aéreo Nacional y el Servicio Marítimo Nacional quedan fusionados a partir del 2008 mediante Decreto Ley N° 7 de 20 de agosto de 2008 que crea el Servicio Nacional Aeronaval producto de esta fusión.

⁶³ Según el artículo 1 de esta ley de orden público, cuya vigencia fue de un año, se autoriza al Órgano Ejecutivo y a los directores de instituciones autónoma, semiautónomas, empresas estatales, municipales y demás dependencias públicas del Estado para que declaren insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que participaron y que participen en la organización, llamado o ejecución de acciones que atenten contra la democracia y el Orden Constitucional...

que en general, refleja el desarrollo de una naciente institucionalidad a partir de la década del noventa manifestada a través de la creación y el reforzamiento de organismos públicos de seguridad concretamente creados para combatir la delincuencia común que ya en esta época, según Correa G. et al. (2001) representaba un problema ascendente en el país.

En la Tabla N°5.1 se muestra la producción legislativa y ejecutiva relacionada con los asuntos de la seguridad pública durante los períodos de gobierno previos al período analizado.

Tabla N° 5.1
Producción Legislativa vinculada a la Seguridad Pública
de la República de Panamá: Período 1994 – 2004.

Producción legislativa vinculada a la Seguridad Pública de la República de Panamá: Período 1994-2004.	
Leyes aprobadas durante el período de Gobierno de Pérez-Balladares 1994-1999.	Leyes aprobadas durante el período de Gobierno de Moscoso 1999-2004.
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Ley 46 de 17 de noviembre de 1995. Por la cual se modifica el Decreto de Gabinete 41 de 1990 y se adoptan otras medidas para la prevención del delito de lavado de dinero producto del narcotráfico. ❑ Ley 53 de 12 de diciembre de 1995. Por la cual se tipifica y sanciona el delito de posesión y comercio de armas prohibidas, se modifican y adicionan artículos al Código Penal, se modifica un artículo del Código Judicial y se dictan otras disposiciones. ❑ Ley 54 de 18 de diciembre d 1995. Por la cual se aprueba el acuerdo entre la República de Panamá y los Estados Unidos Mexicanos sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia. ❑ Ley 55 d 22 de diciembre del 1995. Por la cual se aprueba el acuerdo entre el gobierno de la República de Panamá y el gobierno de la Republica de Colombia sobre asistencia mutua con relación a tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. ❑ Ley 57 de 27 de diciembre de 1995. Por la cual se dictan normas de carácter procesal, penal y penitenciario, aplicables a los miembros de la Fuerza Pública y de la Policía Técnica Judicial y se adoptan disposiciones. ❑ Ley 53 de 17 de julio de 1996. Por la cual se aprueba el convenio para combatir el uso indebido, la producción y el tráfico ilícito de drogas entre la República de Panamá y la República del Perú. ❑ Ley 70 de 30 de diciembre de 1996. Por la cual se aprueba el convenio sobre prevención del uso indebido y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas el gobierno de la 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Ley 59 de 29 de diciembre de 1999. Por la cual se Reglamenta el Artículo 299 de la Constitución Política y Dicta otras Disposiciones contra la Corrupción Administrativa. ❑ Resolución de Gabinete 34 de 21 de junio de 2000. Por la cual se adoptan los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad. ❑ Ley 26 de 27 de junio de 2000. Por la cual se modifica el Código Penal, el Código Judicial y dicta otras disposiciones. ❑ Ley 42 de 2 de octubre de 2000 que establece medidas para la prevención del delito de blanqueo de capitales ❑ Ley 41 de 2 de octubre de 2000. Por la cual se adiciona el Capítulo VI denominado Blanqueo de Capitales, al Título XII, y el Título XIII, denominado Disposiciones Finales, al Libro II del Código Penal y se dictan otras disposiciones. ❑ Ley 23 de 1 de junio de 2001. Por la cual se modifica y adiciona artículos al Código Judicial y dicta disposiciones urgentes para agilizar y mejorar la eficacia de la justicia. ❑ Ley 39 de 19 de julio de 2001. Por la cual se modifica y adiciona disposiciones al Código Penal y al Código Judicial, y dicta normas para la prevención de la corrupción. ❑ Ley 38 de 10 de julio de 2001. Por la cual se reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente, deroga artículos de la Ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones. ❑ Ley 52 de 17 de octubre de 2001. Por la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal adoptada en Nassau, Bahamas, el 23 de mayo de 1992. ❑ Ley 66 de 19 de diciembre de 2001 que regula la expedición del record policivo, modifica y adiciona disposiciones a la Ley 16 de 1991, Orgánica de la Policía Técnica Judicial. ❑ Ley 6 de 22 enero de 2002 que dicta normas para la Transparencia en la gestión pública, establece

Producción legislativa vinculada a la Seguridad Pública de la República de Panamá: Período 1994-2004.	
Leyes aprobadas durante el período de Gobierno de Pérez-Balladares 1994-1999.	Leyes aprobadas durante el período de Gobierno de Moscoso 1999-2004.
<p>República de Panamá y el gobierno de la República Argentina.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Ley 7 de 5 de febrero de 1997. Por la cual se crea la Defensoría del Pueblo. ❑ Ley 18 del 3 de junio de 1997 Orgánica de la Policía Nacional. ❑ Ley 34 del 14 de noviembre de 1997. Por la cual se aprueba el Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos ilícita o indebidamente, firmado en Copan ruinas, Departamento de Copan, Republica de Honduras el 14/12/95. ❑ Ley 42 de 19 de noviembre de 1997. Por la cual se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. ❑ Ley 37 del 25 junio de 1998. Por la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, hecha en la ciudad de México, D.F., el 18 de marzo de 1994 ❑ Ley 48 del 15 de julio de 1998. Por la cual se aprueba la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su destrucción, abierto a la firma en Paris, Francia, el 13 de enero de 1993. ❑ Ley 51 de 15 julio de 1998. Por la cual se aprueba el Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los delitos de Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, firmado en Panamá el 11/07/1997. ❑ Ley 80 de 23 de noviembre de 1998. Por la cual se crea una base y un banco forense de datos de ácido desoxirribonucleico y se adoptan otras medidas. ❑ Ley 89 de 15 de diciembre de 1998. Por la cual se aprueba el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con bombas, abierto a la firma en Nueva York, el 12 de enero de 1998. ❑ Ley 34 de 28 de julio de 1999. Por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones. ❑ Ley 40 de 26 de agosto de 1999 del Régimen especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia ❑ Ley 47 de 31 de agosto de 1999. Por el cual se asciende a la categoría de Dirección Nacional al Departamento de Migración y Naturalización, se modifican, adicionan y derogan artículos del Decreto Ley 16 de 1960 y se dictan otras disposiciones. 	<p>la acción de habeas data y dicta otras disposiciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Ley 14 de 13 de marzo de 2002. Por la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el 17 de julio de 1998. ❑ Ley 22 de 9 de mayo de 2002. Por la cual se aprueba el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, abierto a la firma en Nueva York, el 10 de enero de 2000. ❑ Ley 46 de junio de 2003. Por la cual se modifica artículos de la Ley 40 de 1999, sobre el Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, y dicta otra disposición. ❑ Ley 50 de 2 de julio de 2003 Por la cual se adiciona el Capítulo VI, denominado Terrorismo, al Título VII del Libro II del Código Penal y dicta otras disposiciones. ❑ Ley 55 de 30 de julio de 2003 que reorganiza el Sistema Penitenciario. ❑ Ley 75 de 3 de diciembre de 2003. Por la cual se aprueba la Convención Interamericana contra el Terrorismo, adoptada en Bridgetown, Barbados, el 3 de junio de 2002. ❑ Ley 1 de 31 de marzo de 2004 que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial. ❑ Ley 23 de 7 de julio de 2004. Por la cual se aprueban la Convención de las Naciones Unidas contra la Violencia Organizada Transnacional; el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños. ❑ Ley 48 de 30 de agosto de 2004 que tipifica los delitos de pandillerismo y de posesión y comercio de armas prohibidas, dicta medidas de protección a la identidad de los testigos y modifica disposiciones de los Códigos Penal y Judicial, y de la Ley 40 de 1999.

Fuente: Elaboración propia.

2. EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA GUBERNAMENTAL 2004-2009.

Durante la administración de Martin Torrijos Espino (2004-2009)⁶⁴ se dieron importantes actuaciones en materia de seguridad pública y ciudadana teniendo en cuenta que durante este período los índices de criminalidad alcanzaron los más altos niveles en la historia del país. Según Castillo López (2010, 57), al asumir Martin Torrijos la presidencia mantuvo el criterio de fortalecer las instituciones responsable de la seguridad pública, adoptando medidas de reestructuración de las instituciones y aportando los recursos requeridos con el fin de incorporar tecnología de punta y elevar el nivel competitivo de los profesionales adscritos a tales entidades. En términos generales, de acuerdo a la documentación analizada y a la opinión de los expertos consultados, la política pública de este gobierno se fundamentó en tres aspectos clave: el fortalecimiento de las organizaciones de la seguridad pública, la adopción de enfoques de prevención del delito y el fortalecimiento y endurecimiento del marco legal vinculado a la seguridad pública.

El fortalecimiento de las organizaciones de la seguridad pública se efectúa por medio de la reforma de estas organizaciones que se expresó en la puesta en marcha de un “programa de reestructuración de las instituciones de seguridad para hacerle frente a la situación delictiva del país por tierra, mar y aire, mediante su capacitación y equipamiento para confrontar el crimen organizado (SIEC, 2010: 9-1; Castillo López, 2010: 55) que ha sido un factor decisivo y de primera importancia en la estrategia de contención del problema de la criminalidad y para la puesta en marcha de ese programa de reestructuración de los organismos de seguridad. En este sentido, se pone en acción una estrategia de institucionalidad que consistió en la creación, la reorganización y reforzamiento de las principales organizaciones de seguridad nacional y pública, dotándolas de los mecanismos legales y organizacionales, recursos presupuestarios, tecnológicos y humanos para su funcionamiento. Así, en el 2006 se reorganiza el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en 2007 se crea la Dirección de Investigación Judicial (DIJ) adscrita a la Policía Nacional y se adscriben los servicios de criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se crea en el 2008 el Servicio Nacional de Migración y la carrera migratoria. Igualmente, en este mismo año, se crea el Vice Ministerio de Seguridad Pública, el Servicio Nacional Aeronaval, el Servicio Nacional de Fronteras, y

⁶⁴ Cabe destacar que el lema de la campaña político-electoral de Martín Torrijos fue el slogan: “Mas Seguridad”.

se reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional creándose el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad.

La adopción de un enfoque institucional de prevención del delito se refleja en el fortalecimiento y la reorganización de la institucionalidad del principal ente público encargado de la formulación, coordinación, articulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud, mujer, niñez y familia que se concreta en la creación en el 2005 del Ministerio de Desarrollo Social que será el ente especializado de las políticas sociales dentro del contexto de la familia y la comunidad, que será reforzado en el 2009 por medio de la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Igualmente, dentro de este proceso de adopción de enfoques preventivos de seguridad, y en el marco del desarrollo de procesos de concertación nacional en los que se discutió el problema de la inseguridad ciudadana como el Pacto de Estado por la Justicia y la Concertación Nacional para el Desarrollo en los que a través de la Comisión de Estado por la Justicia se recomienda la aprobación de una política criminológica de Estado como instrumento para la prevención y represión del crimen (Alianza Ciudadana Pro Justicia, 2010), se adopta en el 2006 los Lineamientos Generales para una Política Criminológica del Estado Panameño que contempló entre sus principales principios rectores el de la prevención, de la Seguridad Ciudadana, de los Derechos Humanos, de la Justicia Social, del Desarrollo Humano Sostenible, de la Participación Ciudadana, y de la Educación para una Cultura de Paz.

Sin embargo, el principal instrumento de política gubernamental en materia de prevención del delito durante este período de gobierno lo constituyó la creación del Programa de Seguridad Integral (PROSI), creado a través de un acuerdo de operación de préstamo entre la República de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo a un costo total de USD 25.100.000 y como parte de un Proyecto para la Reforma y Modernización del Estado y de la Administración de Justicia en el año 2006⁶⁵. El enfoque del programa se basó en acciones preventivas de seguridad ciudadana a través de la coordinación de las diferentes entidades públicas y de la sociedad civil, concretamente en los principales municipios de las provincias de Panamá, Colón y Chiriquí considerados los más afectados por la problemática de la violencia y el delito y dirigido esencialmente

⁶⁵ Para más información del Proyecto, ver: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=pn-11003>

a los grupos de menores, jóvenes y jóvenes adultos vulnerables, en situación de riesgo o infractores de la ley, “conllevando que las actuaciones de política de seguridad ciudadana salieran del ámbito exclusivo de la acción policial para ser abordado desde una perspectiva de política social de carácter integral y multisectorial” (Prettel y Camacho de Casanova, 2013). En este sentido, el proyecto se concentró en componentes como el Fortalecimiento institucional que incluyó, por ejemplo, la mejora de los mecanismos de gestión de las organizaciones responsables de la seguridad a nivel nacional (Ministerios de Gobierno y Justicia y sus instancias de la Policía Nacional y el Sistema Penitenciario, MINJUMNFA), y municipal; la capacitación a funcionarios nacionales y municipales en temas relacionados con la prevención de la violencia; la creación de un sistema integrado de información y estadísticas sobre la violencia y un Observatorio para el análisis de la situación general y georreferenciada de la violencia; el fortalecimiento de la Dirección de Asuntos Internos de la Policía Nacional, el establecimiento de indicadores de desempeño policial, el fortalecimiento de la policía comunitaria; la implantación de un sistema de monitoreo y evaluación de programas de prevención, etc.

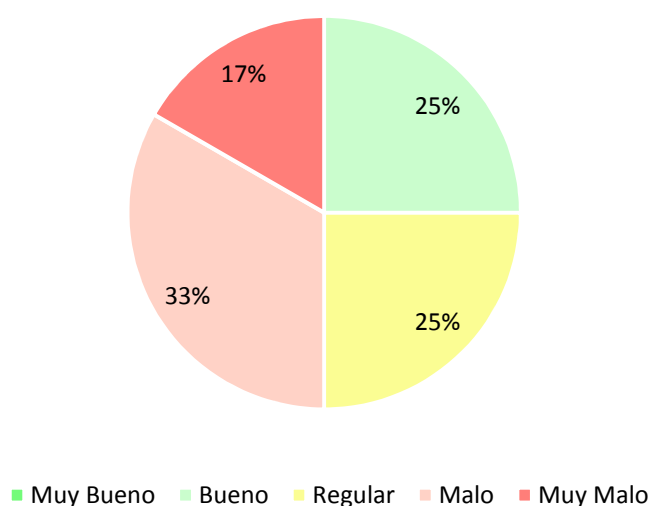
Por otro lado, el fortalecimiento del marco legal vinculado a la seguridad pública como parte de la política general de seguridad durante este gobierno se observa en la aprobación particular de nuevos códigos jurídicos que buscan modernizar y actualizar la acción del Estado en materia jurídica. En este sentido, se aprueban durante este gobierno nuevos Códigos Penal (2007) y Procesal Penal (2008), este último basado en el modelo penal acusatorio de investigación, litigación y juzgamiento de causas penales, que busca resolver hechos delictivos en menor tiempo como una medida urgente para resolver los serios problemas de déficit y retraso judicial existente. Igualmente, dentro del endurecimiento de la acción penal de Estado cabe mencionar la reforma mediante Ley 27 de 21 de mayo de 2008 que amplió la exclusión del derecho de excarcelación a otros delitos que no estaban anteriormente contemplados en el Código Judicial como los delitos de homicidio doloso, asociación ilícita para delinquir, constitución de pandillas, posesión ilícita agravada de drogas y armas, comercio de armas de fuego y explosivos, los imputados por delitos cometidos con el auxilio, la colaboración o la complicidad de menores de dieciocho años.

A) Evaluación de las características técnicas y científicas.

Como puede observarse en el Gráfico N° 5.1, a la pregunta ¿Cómo valora usted las características técnicas y científicas de la Estrategia de Política Gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2004-2009?, el 25% de los especialistas consideró las características técnicas y científicas de la estrategia de política gubernamental como buena, el 25% como regular y el 50% entre mala y muy mala.

Gráfico N° 5.1
Evaluación de las Características Técnicas y Científicas
de la Estrategia de Política Gubernamental 2004-2009.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted las características técnicas y científicas de la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la valoración de la variable características técnicas y científicas de la Estrategia de Política Gubernamental (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.58 en una escala de 1 a 5.

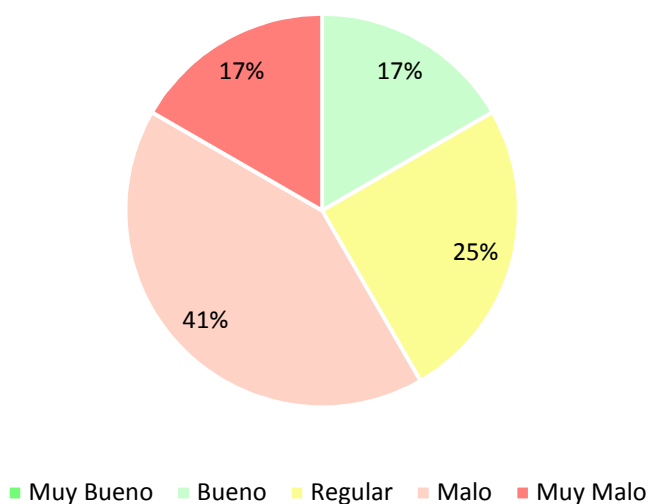
B) Evaluación de la implementación.

Como puede observarse en el Gráfico N° 5.2, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la implementación de la Estrategia de Política Gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2004-2009?, el 17% de los especialistas consideró la implementación de la Estrategia de Política Gubernamental como bueno, el 25% como regular y el 58% entre mala y muy mala.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable implementación de la Estrategia de Política Gubernamental (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.42 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 5.2
Evaluación de la Implementación
de la Estrategia de Política Gubernamental 2004-2009.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la implementación de la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

C) Evaluación de la dotación de recursos.

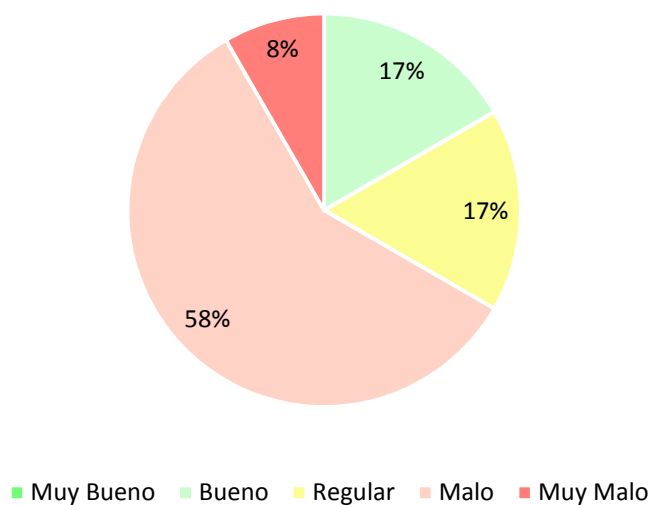
Como puede observarse en el Gráfico N° 5.3, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la dotación de recursos para la implementación de la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2004-

2009?, el 17% de los especialistas consideró la dotación de recursos para la implementación de la estrategia de política gubernamental como buena, el 17% como regular y el 66% entre mala y muy mala.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable dotación de recursos de la Estrategia de Política Gubernamental (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.42 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 5.3
Evaluación de la dotación de recursos
de la Estrategia de Política Gubernamental 2004-2009.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la dotación de recursos para la implementación de la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

D) Evaluación conjunta de los aspectos de la Estrategia de Política Gubernamental.

Una vez evaluados cada uno de los aspectos (variables) considerados de la Política Gubernamental (2004-2009): características técnicas y científicas, grado de implementación, y dotación de recursos, se procede a realizar la evaluación conjunta, para lo cual, de acuerdo al modelo descrito en el Capítulo III, se procede a realizar el

promedio de cada uno de los tres aspectos, resultando que la Estrategia de Política Gubernamental obtiene una evaluación de 2.47 en una escala de 1 a 5 para el período de gobierno 2004 – 2009.

3. EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA GUBERNAMENTAL 2009-2014.

Si bien, la política gubernamental de seguridad de este período de gobierno ha sido considerada como una política enfocada en la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas, la administración de Ricardo Martinelli (2009-2014) continuó con el proceso de consolidación institucional de los organismos de seguridad pública iniciado en el período anterior. En este sentido, se crea mediante Ley 15 de 4 de abril de 2010 una entidad ejecutiva especializada en materia de seguridad pública a nivel de ministerio, siendo el Ministerio de Seguridad Pública en adelante el organismo público encargado de determinar las políticas de seguridad del país y la planificación, coordinación, control y apoyo de los estamentos de seguridad e inteligencia que lo integran, así como mantener y defender la soberanía nacional, velar por la seguridad, la tranquilidad y el orden público en el país, proteger la vida, honra y bienes de sus nacionales y de los extranjeros que estén bajo su jurisdicción.

En términos generales, de acuerdo a la documentación analizada y a la opinión de los especialistas consultados, la política gubernamental del gobierno de Martinelli en materia de seguridad pública y ciudadana se fundamentó principalmente en tres aspectos generales: el robustecimiento y consolidación de la Fuerza Pública a través de una política de inversión sin precedentes en áreas estratégicas y de funcionamiento de los cuerpos de seguridad del Estado y la adecuación del sistema penitenciario a través de un programa ambicioso de construcción de cárceles de gran tamaño y capacidad; el control punitivo de la delincuencia a través del endurecimiento del marco legal vinculado a la seguridad pública en el marco de una fuerte y directa lucha contra los miembros de pandillas y grupos del crimen organizado vinculados al tráfico de drogas; así como la puesta en marcha de una Estrategia Nacional de Política de Seguridad Ciudadana y de programas preventivos de enfoque comunitario con poca incidencia sobre los factores de riesgo del delito y la elaboración de una Estrategia País de Seguridad Ciudadana.

El robustecimiento y consolidación de la Fuerza Pública se da durante este gobierno a través de una política institucional de fuerte aumento presupuestario y de inversión⁶⁶ para fines de modernización, equipamiento, construcción y capacitación de los recursos materiales y humanos de los principales estamentos de la Fuerza Pública: El Servicio Nacional de Fronteras, el Servicio Nacional Aeronaval y la Policía Nacional en el marco de una estrategia nacional para enfrentar el narcoterrorismo⁶⁷. Así, se desarrollan inversiones sin precedentes en la historia del país en áreas como construcción y remodelación de infraestructuras, a través de la construcción de estaciones y subestaciones y puestos de control policiales y navales a nivel nacional; compra de equipos de trabajo y tecnologías de comunicación como carros, motos, helicópteros y aviones de vigilancia y rescate, lanchas patrulleras con tecnología punta y la compra y montaje de 19 radares de interceptación de lanchas para la captura de droga en el mar⁶⁸, etc. Esta fuerte inversión en los diferentes componentes del aparato de seguridad del Estado se ejemplifica en el crecimiento de 5,8% en las asignaciones presupuestarias que se observa entre los años 2010 y 2012 que asciende de 520,4 millones de dólares a 550,6 millones respectivamente, en donde el rubro de funcionamiento del 2010 del Ministerio de Seguridad Pública que engloba a la Fuerza Pública fue de 415,4 millones en comparación con el del 2012 que fue de aproximadamente 483,3 millones de dólares⁶⁹. Igualmente, dentro de este aspecto de robustecimiento de las instituciones de seguridad pública, se desarrolla un programa de inversión para el sistema penitenciario que se traduce en la construcción de grandes cárceles como el complejo penitenciario La Gran Joya construido a un costo de \$170 millones de dólares y que ocupa una extensión de 40 hectáreas, donde se ubican 116 edificios y 24 pabellones que pueden albergar hasta 5 mil 504 reclusos⁷⁰. También se mejora la gestión de las estadísticas nacionales de violencia y

⁶⁶ Según el Informe de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) durante el gobierno de Ricardo Martinelli, el gasto de Panamá en materia de seguridad se incrementó desde un poco menos del 2 % del PIB en el 2009 cuando comenzó su mandato, y aumento aproximadamente a 2,75 % del PIB en el 2014. Igualmente, según el Índice de Paz Global 2014 que publica el Instituto para la Economía y la Paz, el gasto de Panamá en el 2013 en contención de la violencia fue de 4,5 miles de millones de dólares que representó el 7,4 % del PIB del país, que en comparación con países del contexto como Honduras, El Salvador y Guatemala fue bastante inferior. (<http://es.insightcrime.org/analisis/panama-7-pib-seguridad-dan-cuentas>).

⁶⁷ Entrevista realizada a Alejandro Garúz, Viceministro de Seguridad Pública de Panamá, Revista Militar Digital: Dialogo, 10 de agosto de 2012. (<https://dialogo-americas.com/es/articles/entrevista-con-alejandro-garuz-viceministro-de-seguridad-publica-de-panama>).

⁶⁸ Revista digital: Capital Financiero, 8 de octubre de 2012. (<http://www.capital.com.pa/presupuesto-en-seguridad-publica-crece-58-entre-2010-y-2012/>).

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ La Estrella de Panamá, Versión digital, jueves 18 de junio de 2015. (<http://laestrella.com.pa/panama/nacional/gran-joya-carcel-170-millones-sigue-vacia/23873633>).

crimen por medio del fortalecimiento del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) y la creación de un Observatorio de la Violencia adscrito a esta entidad.

Por otro lado, el enfoque preventivo de este gobierno le dio prioridad a la puesta en marcha de programas preventivos de enfoque comunitario por parte de la Policía Nacional como Vecinos Vigilantes, Comerciantes Vigilantes, Bancos Vigilantes, Ganaderos Vigilantes y Transportistas Vigilantes que permitieron a las comunidades expresar sus necesidades de seguridad directamente a las autoridades en consejos provinciales y juntas técnicas, aunque no permitieron, según la opinión de los especialistas consultados, la puesta en marcha de programas preventivos integrales enfocados en los jóvenes, ni dar continuidad a aquellos programas de prevención gestionados y financiados por el PROSI provenientes del pasado gobierno. Igualmente, dentro del aspecto de prevención cabe mencionar la creación del Gabinete de Seguridad Preventiva y su Comité Operativo, estructura de carácter político responsable de establecer directrices en materia de seguridad preventiva y ciudadana sobre la base de la estructuración de un Programa Nacional de Seguridad Pública, conformada por ocho Ministerios y la Autoridad Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) encabezados por el ministro de Seguridad Pública; así como la implementación de Unidades Preventivas Comunitarias de la Policía (UPC) en corregimientos de la ciudad capital de alta peligrosidad como Curundú y El Chorrillo, elevándose el pie de fuerza de la policía preventiva y dándose una fuerte presencia policial en los barrios.

En el 2012 se establece mediante Resolución de Gabinete N° 84 de 24 de julio la adopción de una política de Estado en materia de seguridad ciudadana que se traduce en el documento de Estrategia País de Seguridad Ciudadana cuyos principios rectores se basan en el respeto a los Derechos Humanos, Enfoque integral del delito, Coordinación, Focalización, Monitoreo y Evaluación. Los ejes de la estrategia son el Fortalecimiento Institucional, Información, Prevención, Control y Sanción del delito, Reinserción social y Rehabilitación cuya meta para el año 2015 consistía en la disminución de un 15 % de la tasa por cien mil habitantes de los delitos de homicidio, hurto, lesiones personales, robo simple y robo con arma. La estrategia, cuyo financiamiento con fondos de la Unión Europea tiene un costo de 37 millones de dólares hasta 2017, se basa en una mayor capacitación a funcionarios de los ministerios de Seguridad, Educación, Desarrollo Social, Trabajo y la Policía Nacional; mejor intercambio de información entre las

agencias del orden y más prevención a nivel familiar y en escuelas que se encuentran en áreas con altos índices de violencia juvenil y consumo de drogas y alcohol.

En cuanto al marco legal vinculado a la seguridad pública, se dan durante este período algunas acciones y reformas legales importantes que buscan endurecer la acción punitiva del Estado en el marco del “incremento del pandillerismo juvenil, del crimen organizado y del tráfico de drogas relacionado a estos grupos” (SIEC, 2010: 10). En este sentido, en el 2010 se da una polémica reforma al Régimen especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia a través de la Ley 6 de 8 de marzo que reforma la Ley 40 de 1999 de este régimen especial en la que, fundamentalmente, se disminuye la edad de imputabilidad penal sobre los menores de edad, bajándola de 14 a 12 años de edad (artículo 7 de la Ley 40 de 1999). Igualmente, se adoptan otras leyes que buscan adecuar el marco legal a los cambios y transformaciones del delito. En este sentido, se aprueban leyes como la Ley 79 de 9 de noviembre de 2011 sobre trata de personas y actividades conexas; Ley 57 de 27 mayo de 2011 General de armas de fuego, municiones y materiales relacionados; Ley 121 de 31 de diciembre de 2013 que reforma el Código Penal, Judicial y Procesal Penal y adopta medidas contra las actividades relacionadas con el delito de delincuencia organizada; Ley 82 de 24 de octubre de 2013 que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer; Ley 62 de 17 de septiembre de 2013 que adiciona disposiciones al Código Penal, relacionadas con circunstancias agravantes comunes y el delito de terrorismo; Ley 57 de 17 septiembre de 2013 que reforma la Ley 23 de 1986, sobre delitos relacionados con drogas, y dicta otras disposiciones, etc.

A) Evaluación de las Características técnicas y científicas.

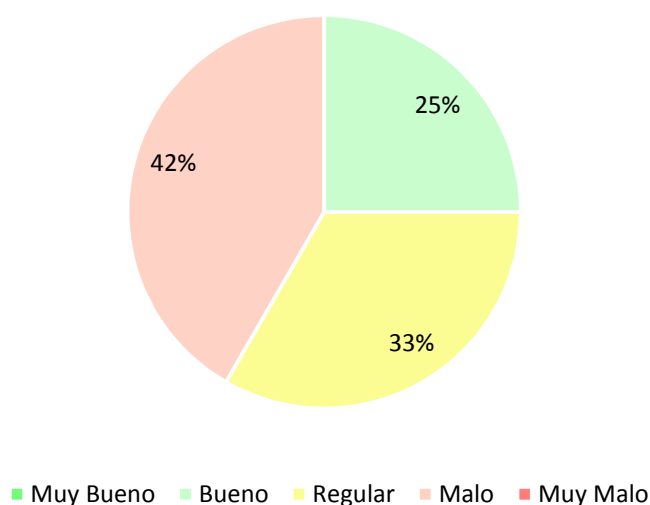
Como puede observarse en el Gráfico N° 5.4, a la pregunta ¿Cómo valora usted las características técnicas y científicas de la Estrategia de Política Gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2009-2014?, el 25% de los especialistas consideró las características técnicas y científicas de la Estrategia de Política Gubernamental como buena, el 33% como regular y el 42% entre mala y muy mala.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores

numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la valoración de la variable características técnicas y científicas de la Estrategia de Política Gubernamental (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.83 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 5.4
Evaluación de las Características Técnicas y Científicas
de la Estrategia de Política Gubernamental 2009-2014.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted las características técnicas y científicas de la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

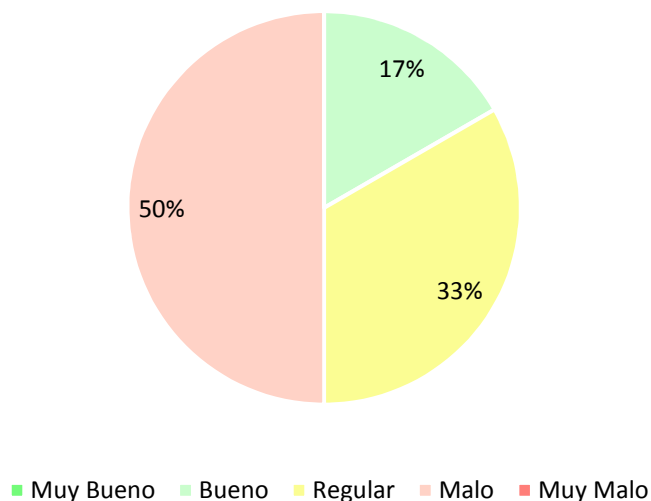
B) Evaluación de la implementación.

Como puede observarse en el Gráfico N° 5.5, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la implementación de la Estrategia de Política Gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2009-2014?, el 17% de los especialistas consideró la implementación de la Estrategia de Política Gubernamental como buena, el 33% como regular y el 50% como mala.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable implementación de la Estrategia de Política Gubernamental (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.67 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 5.5
Evaluación de la Implementación
de la Estrategia de Política Gubernamental 2009-2014.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la implementación de la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

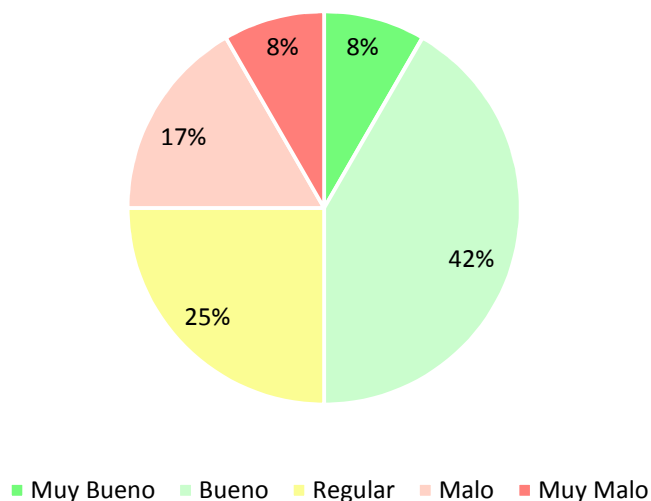
C) Evaluación de la dotación de recursos.

Como puede observarse en el Gráfico N° 5.6, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la dotación de recursos para la implementación de la Estrategia de Política Gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2009-2014?, el 50% de los especialistas consideró la dotación de recursos para la implementación de la Estrategia de Política Gubernamental al menos como buena, el 25% como regular, y el 25% entre mala y muy mala.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable dotación de recursos de la Estrategia de Política Gubernamental (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 3.25 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 5.6
Evaluación de dotación de recursos
de la Estrategia de Política Gubernamental 2009-2014.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la dotación de recursos para la implementación de la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

D) Evaluación conjunta de los aspectos de la Estrategia de Política Gubernamental.

Una vez evaluados cada uno de los aspectos considerados de la Política Gubernamental (2009-2014): características técnicas y científicas, grado de implementación, y dotación de recursos, se procede a realizar la evaluación conjunta, para lo cual, de acuerdo al modelo descrito en el Capítulo III, se procede a realizar el promedio de cada uno de los tres aspectos, resultando que la Estrategia de Política Gubernamental obtiene una evaluación de 2.91 en una escala de 1 a 5 para el período de gobierno 2009 – 2014.

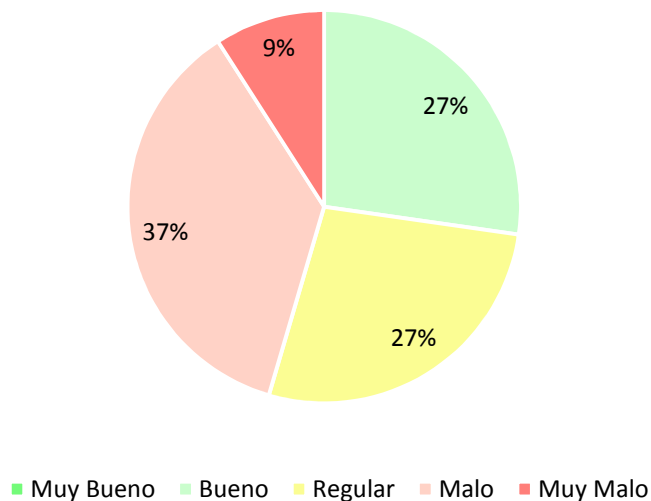
4. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DE PREVENCIÓN 2004-2009.

A) Evaluación de las características técnicas y científicas.

Como puede observarse en el Gráfico N° 5.7, a la pregunta ¿Cómo valora usted las características técnicas y científicas de los Programas de Prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2004-2009?, el 27% de los especialistas consideró las características técnicas y científicas de los Programas de Prevención como buenos, el 27% como regular y el 46% entre mala y muy mala.

Gráfico N° 5.7
Evaluación de las Características Técnicas y Científicas
de los Programas de Prevención 2004-2009.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted las características técnicas y científicas de los programas de prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

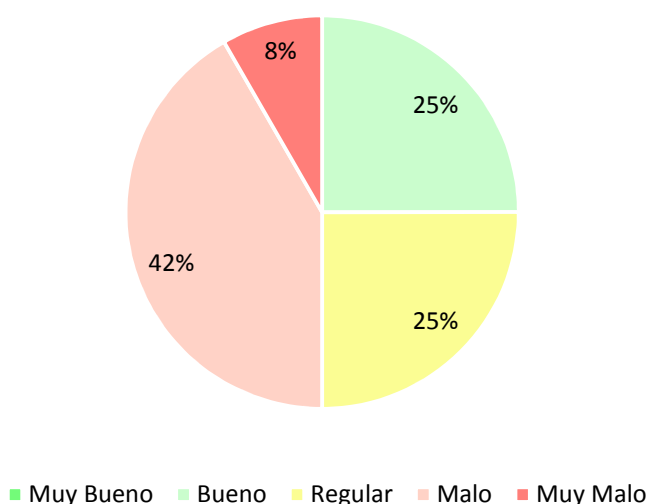
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la valoración de la variable características técnicas y científicas de los Programas de Prevención (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.73 en una escala de 1 a 5.

B) Evaluación de la implementación.

Como puede observarse en el Gráfico N° 5.8, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la implementación de los Programas de Prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2004-2009?, el 25% de los especialistas consideró la implementación de los Programas de Prevención como bueno, el 25% como regular y el 50% entre mala y muy mala.

Gráfico N° 5.8
Evaluación de la Implementación
de los Programas de Prevención 2004-2009.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la implementación de los programas de prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable implementación de los Programas de Prevención (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.67 en una escala de 1 a 5.

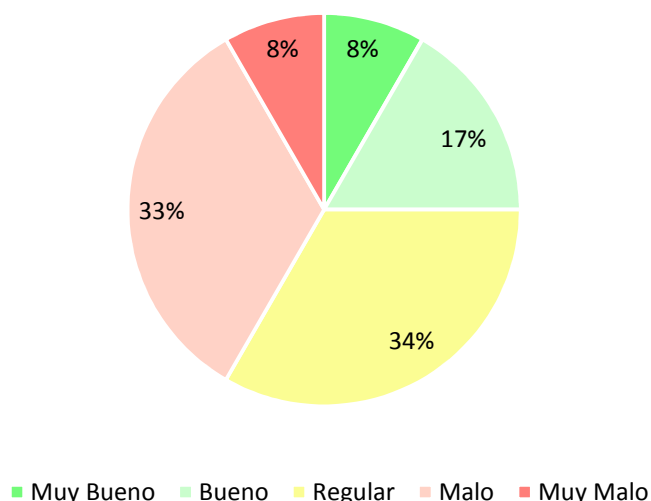
C) Evaluación de la dotación de recursos.

Como puede observarse en el Gráfico N° 5.9, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la dotación de recursos para la implementación de los Programas de Prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2004-2009?, el 25% de los especialistas consideró la dotación de recursos para la implementación de los

Programas de Prevención al menos como buena, el 34% como regular y el 41% entre mala y muy mala.

Gráfico N° 5.9
Evaluación de la Dotación de Recursos
de los Programas de Prevención 2004-2009.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la dotación de recursos para la implementación de los programas de prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable dotación de recursos de los Programas de Prevención (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.83 en una escala de 1 a 5.

D) Evaluación conjunta de los aspectos de los Programas Gubernamentales de Prevención.

Una vez evaluados cada uno de los aspectos considerados de los Programas de Prevención (2004-2009): características técnicas y científicas, grado de implementación, y dotación de recursos, se procede a realizar la evaluación conjunta, para lo cual, de acuerdo al modelo descrito en el Capítulo III, se procede a realizar el promedio de cada uno de los tres aspectos, resultando que los Programas de Prevención obtienen una evaluación de 2.74 en una escala de 1 a 5 para el período de gobierno 2004 – 2009.

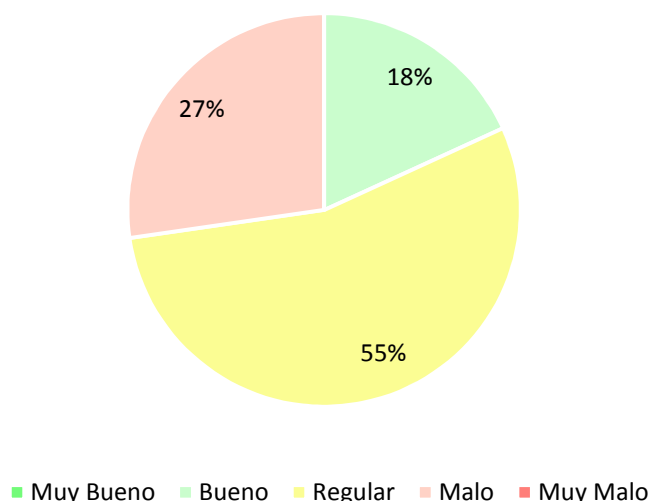
5. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DE PREVENCIÓN 2009-2014.

A) Evaluación de las características técnicas y científicas.

Como puede observarse en el Gráfico N° 5.10, a la pregunta ¿Cómo valora usted las características técnicas y científicas de los Programas de Prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2004-2009?, el 18% de los especialistas consideró las características técnicas y científicas de los Programas de Prevención como bueno, el 55% como regular y el 27% como malo.

Gráfico N° 5.10
Evaluación de las Características Técnicas y Científicas
de los Programas de Prevención 2009-2014.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo valora usted las características técnicas y científicas de los programas de prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

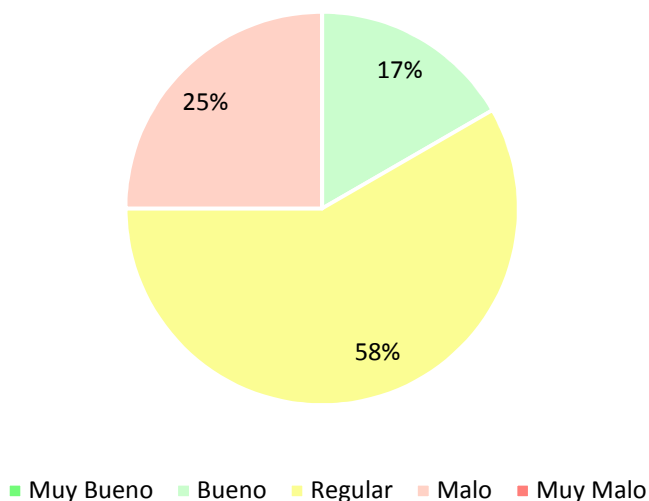
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la valoración de la variable características técnicas y científicas de los Programas de Prevención (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.91 en una escala de 1 a 5.

B) Evaluación de la implementación.

Como puede observarse en el Gráfico N° 5.11, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la implementación de los Programas de Prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2009-2014?, el 17% de los especialistas consideró la implementación de los Programas de Prevención como bueno, el 58% como regular y el 25% como malo.

Gráfico N° 5.11
Evaluación de la Implementación
de los Programas de Prevención 2009-2014.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la implementación de los programas de prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable implementación de los Programas de Prevención (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.92 en una escala de 1 a 5.

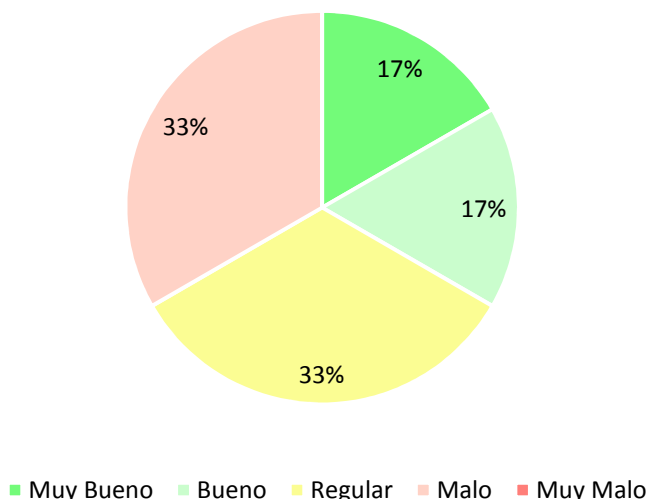
C) Evaluación de la dotación de recursos.

Como puede observarse en el Gráfico N° 5.12, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la dotación de recursos para la implementación de los programas de prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2009-2014?, el 34% de

los especialistas consideró la dotación de recursos para la implementación de los Programas de Prevención como bueno, el 33% como regular y el 33% como malo.

Gráfico N° 5.12
Evaluación de la Dotación de Recursos
de los Programas de Prevención 2009-2014.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la dotación de recursos para la implementación de los programas de prevención para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable dotación de recursos de los Programas de Prevención (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 3.17 en una escala de 1 a 5.

D) Evaluación conjunta de los aspectos de los Programas Gubernamentales de Prevención.

Una vez evaluados cada uno de los aspectos considerados de los Programas de Prevención (2009-2014): características técnicas y científicas, grado de implementación, y dotación de recursos; se procede a realizar la evaluación conjunta, para lo cual, de acuerdo al modelo descrito en el Capítulo III, se procede a realizar el promedio de cada uno de los tres aspectos, resultando que los Programas de Prevención obtienen una evaluación de 3.00 en una escala de 1 a 5 para el período de gobierno 2009 – 2014.

CAPÍTULO VI
DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN
DEL MARCO JURÍDICO

CAPÍTULO VI. DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO.

1. INTRODUCCIÓN.

Para esta tesis doctoral se entenderá como marco jurídico de la seguridad ciudadana el conjunto de principios, disposiciones, regulaciones y acciones legislativas realizadas por los órganos de poder (Legislativo, Ejecutivo, Judicial) y sus dependencias a nivel nacional con el fin de prevenir, controlar, regular y reprimir las conductas delictivas individuales y grupales en el marco amplio de los problemas vinculados a la inseguridad ciudadana en la República de Panamá.

Tomando como base esta definición operativa del marco jurídico de la seguridad ciudadana, durante el período de gobierno de Martín Torrijos se aprobaron algunas regulaciones importantes dentro del contexto de la problemática de la inseguridad ciudadana, teniendo en cuenta que con anterioridad y durante este período de gobierno tal como se observa en el Capítulo II de esta tesis, las tasas de delito y de percepción de inseguridad aumentaron considerablemente, lo que condujo según Castillo López (2010, 55) a “la modificación de las normas legales enfocándolas, sobre todo, en la represión”. Así, tenemos que el gobierno de Torrijos aprueba regulaciones que tienen por objeto no solo castigar el cometimiento de algunos delitos y de regular nuevas formas de delictividad, sino que también busca legalizar la institucionalidad del aparato de seguridad pública y nacional del Estado por medio de la aprobación de leyes orgánicas y especiales que robustecen estos organismos, así como la aprobación de nuevos códigos de regulación de los procesos judiciales que buscan mejorar la administración de justicia. En este sentido, durante este gobierno se aprueba, por ejemplo, dentro del marco del mejoramiento de la institucionalidad del Estado en materia tanto de prevención como de control, la Ley 29 de 2005 que reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y crea el Ministerio de Desarrollo Social; la Resolución 514-R-303 de 12 de septiembre de 2006 que aprueba el Reglamento Operativo del Programa de Seguridad Integral (PROSI); la Ley 42 de 14 de julio de 2008 que establece los Viceministerios de Gobierno y de Seguridad Pública en el Ministerio de Gobierno y Justicia, etc. En cuanto a la aprobación de códigos nacionales se aprueban mediante Ley 14 de 18 de mayo de

2007 el Código Penal, y mediante Ley 63 de 28 de agosto de 2008 el Código Procesal Penal, entre otras regulaciones.

Por otro lado, durante el gobierno de Ricardo Martinelli se continúa con la política de fortalecer el aparato de seguridad pública y nacional del Estado, característica que se ve reflejada en la aprobación de diferentes regulaciones que buscan robustecer estos organismos. En este sentido, se aprueba la Ley 15 de 4 de abril de 2010 que crea el Ministerio de Seguridad Pública como institución encargada especialmente de la seguridad ciudadana y de las políticas en esta materia; se aprueba también la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013 que organiza el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá, etc. Se aprueban leyes importantes para el control y prevención de la criminalidad como por ejemplo, la Ley 6 de 8 de marzo de 2010 que reforma la ley 40 de 1999 sobre el Régimen Especial de Responsabilidad Penal para Adolescencia; la Ley 57 de 27 mayo de 2011 general de armas de fuego, municiones y materiales relacionados; la Ley 121 de 31 de diciembre de 2013 que reforma el Código Penal, Judicial y Procesal Penal y adopta medidas contra las actividades relacionadas con el delito de delincuencia organizada; la Ley 82 de 24 de octubre de 2013 que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer, etc. Igualmente, durante este período, y en el marco de la elaboración de una política de Estado en materia de seguridad ciudadana, se aprueba la Resolución de Gabinete N° 84 de 24 de julio de 2012 que adopta la Estrategia País de Seguridad Ciudadana para el período 2012-2017.

La Tabla N° 6.1 muestra la regulación más importante aprobada durante el período 2004-2014 vinculada a la seguridad ciudadana.

Tabla N° 6.1
Leyes y Decretos aprobadas durante el período 2004-2014.

Leyes y Decretos aprobadas durante el período 2004-2014	
Gobierno de Torrijos Espino 2004-2009	Gobierno de Martinelli Berrocal 2009-2014
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Ley 15 de 10 mayo de 2005. Por La cual se aprueba La Convención de Las Naciones Unidas Contra la Corrupción, adoptada en Nueva York el 31 de octubre de 2003. ❑ Ley 29 de 1 de agosto de 2005 que reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y crea el Ministerio de Desarrollo Social. 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Ley 48 de 1 de septiembre de 2009 que modifica artículos del Código Procesal Penal. ❑ Ley 62 de 23 de octubre de 2009 que modifica un artículo del Código Judicial y autoriza la creación de tribunales de descongestión judicial y dicta otra disposición.

Leyes y Decretos aprobadas durante el período 2004-2014

Gobierno de Torrijos Espino 2004-2009	Gobierno de Martinelli Berrocal 2009-2014
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Ley 28 de 1 de agosto de 2005. Que Modifica el Artículo 47 del Código Penal y adiciona el Capítulo X, denominado Conmutación de Penas de Privación de Libertad por Estudio o Trabajo, al Título III del Libro Primero del Código Penal. ❑ Decreto 260 de 7 de junio de 2006. Adopta Lineamientos Generales de la Política Criminológica del Estado Panameño. ❑ Resolución 514-R-303 de 12 de septiembre de 2006. Por la cual se aprueba el Reglamento Operativo del Programa de Seguridad Integral (PROSI). ❑ Decreto Ejecutivo 441 de 13 de septiembre de 2006. Por el cual se crea la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI) y dicta otras disposiciones. ❑ Ley 50 de 13 de diciembre de 2006 que reorganiza el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. ❑ Ley 56 de 20 de diciembre de 2006. Por la cual se aprueba la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 26 de noviembre de 1968. ❑ Ley 14 de 18 de mayo de 2007 que adopta el Código Penal. ❑ Ley 15 de 22 de mayo de 2007 que dicta medidas para la agilización de la instrucción sumarial en los procesos penales ordinarios y en los especiales de responsabilidad penal de adolescentes, y otras disposiciones. ❑ Ley 22 de 22 de junio de 2007 que adopta medidas para la protección de las personas menores de edad con relación a la exhibición y producción de material pornográfico. ❑ Ley 69 de 27 de diciembre de 2007. Por la cual se crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y dicta otras disposiciones. ❑ Ley 15 de 7 de febrero de 2008 que adopta medidas para la informatización de los procesos judiciales. ❑ Ley 27 de 21 de mayo de 2008. Que modifica, adiciona y deroga artículos del Libro III del Código Judicial, y dicta medidas previas a la entrada en vigencia del Código Procesal Penal. ❑ Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008. Que crea el Servicio Nacional de Migración, la carrera migratoria y dicta otras disposiciones. ❑ Ley 26 de 21 de mayo de 2008. Que modifica y adiciona artículos al Código Penal. ❑ Ley 42 de 14 de julio de 2008. Que establece los Viceministerios de Gobierno y de Seguridad Pública en el Ministerio de Gobierno y Justicia. ❑ Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008. Que crea el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá. 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Ley 68 de 2 de noviembre de 2009 que reforma artículos del Código Penal y del Código Judicial. ❑ Ley 6 de 8 de marzo de 2010 que reforma la ley 40 de 1999, sobre el Régimen Especial de Responsabilidad Penal para Adolescencia. ❑ Ley 11 de 18 de marzo de 2010 que deroga el Decreto Ley 9 de 20 de agosto de 2008, que organiza el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional y crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad. ❑ Ley 14 de 13 de abril de 2010. Que dicta medidas sobre el Certificado de Información de Antecedentes Personales, reforma el Código Electoral y adiciona un artículo al Código Penal. ❑ Ley 15 de 4 de abril de 2010 que crea el Ministerio de Seguridad Pública. ❑ Ley 74 de 29 de octubre de 2010. Que modifica la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, y dicta otra disposición. ❑ Ley 79 de 9 de noviembre de 2011 sobre trata de personas y actividades conexas. ❑ Ley 57 de 27 mayo de 2011. General de armas de fuego, municiones y materiales relacionados. ❑ Ley 1 de 13 de enero de 2011 que modifica y adiciona artículos al Código Penal de la República de Panamá, relacionado con los delitos de desaparición forzada de personas y la tortura. ❑ Ley 87 de 18 de noviembre de 2010 que modifica un artículo del texto único de la ley 40 de 1999, sobre el Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, y crea nuevos despachos dentro de esta jurisdicción. ❑ Ley 40 de 4 de julio de 2012 que reforma el Código Penal y dicta otra disposición. ❑ Resolución de Gabinete N° 84 de 24 de julio de 2012 que adopta la Estrategia País de Seguridad Ciudadana. ❑ Ley 121 de 31 de diciembre de 2013 que reforma el Código Penal, Judicial y Procesal Penal y adopta medidas contra las actividades relacionadas con el delito de delincuencia organizada. ❑ Ley 108 de 21 noviembre de 2013 que reforma disposiciones del Código Penal, relativas al hurto pecuario, y del Código Judicial, sobre desistimiento de la pretensión punitiva y fianza de excarcelación. ❑ Ley 82 de 24 de octubre de 2013 que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer. ❑ Ley 79 De 22 de octubre de 2013. Por la cual se aprueba el Convenio sobre la Ciberdelincuencia, hecho en Budapest, el 23 de noviembre de 2001.

Leyes y Decretos aprobadas durante el período 2004-2014	
Gobierno de Torrijos Espino 2004-2009	Gobierno de Martinelli Berrocal 2009-2014
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Decreto Ley 8 de 20 de agosto de 2008. Que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá. ❑ Decreto Ley 9 de 20 de agosto de 2008. Que reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad y dicta otras disposiciones. ❑ Ley 63 de 28 de agosto de 2008. Adopta el Código Procesal Penal. ❑ Ley 1 de 6 de enero de 2009 que instituye la carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial. ❑ Ley 5 de 4 de enero de 2009 que modifica artículos del Código Penal y del Código Judicial. ❑ Ley 14 de 23 de enero de 2009 que crea la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Ley 77 de 22 de octubre de 2013 que modifica disposiciones del Código Judicial y del Código Procesal Penal, sobre el traslado de imputados a centros penitenciarios durante la detención provisional. ❑ Ley 70 de 14 de octubre de 2013 que modifica artículos del Código Penal, sobre el hurto de bienes de uso público. ❑ Ley 62 de 17 de septiembre de 2013 que adiciona disposiciones al Código Penal, relacionadas con circunstancias agravantes comunes y el delito de terrorismo ❑ Ley 57 de 17 septiembre de 2013 que reforma la Ley 23 de 1986, sobre delitos relacionados con drogas, y dicta otras disposiciones. ❑ Ley 93 de 7 de noviembre de 2013. Que organiza el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá. ❑ Ley 44 De 19 de junio de 2013 que adiciona y modifica artículos del Código Penal.

Fuente: Elaboración propia.

2. EVALUACIÓN DE LAS LEYES, DECRETOS Y REFORMAS APROBADAS PARA ABORDAR EL PROBLEMA DE INSEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÍODO DE GOBIERNO 2004 – 2009.

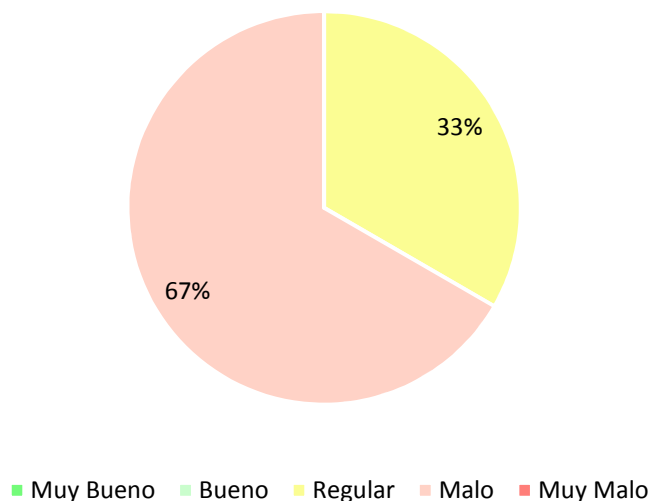
A) Evaluación de la dotación de recursos.

Como puede observarse en el Gráfico N° 6.1, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la dotación de recursos para la implementación de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2004-2009?, el 33% de los especialistas consideró la dotación de recursos para la implementación de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas como regular y el 67% como mala.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable dotación de recursos para la implementación de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.33 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 6.1
Evaluación de la Dotación de Recursos
de las Leyes, Decretos y Reformas 2004-2009.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la dotación de recursos para la implementación de las leyes, decretos y reformas aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

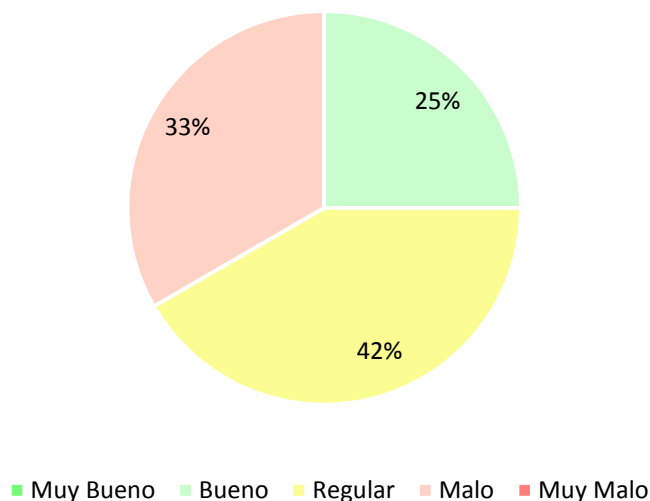
B) Evaluación de las características técnicas y científicas.

Como puede observarse en el Gráfico N° 6.2, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted las características técnicas y científicas de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2004-2009?, el 25% de los especialistas consideró las características técnicas y científicas de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas como buenas, el 42% como regular y el 33% como mala.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable características técnicas y científicas de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana (Período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.91 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 6.2
Evaluación de las Características Técnicas y Científicas
de las Leyes, Decretos y Reformas 2004-2009.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted las características técnicas y científicas de las leyes, decretos y reformas aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

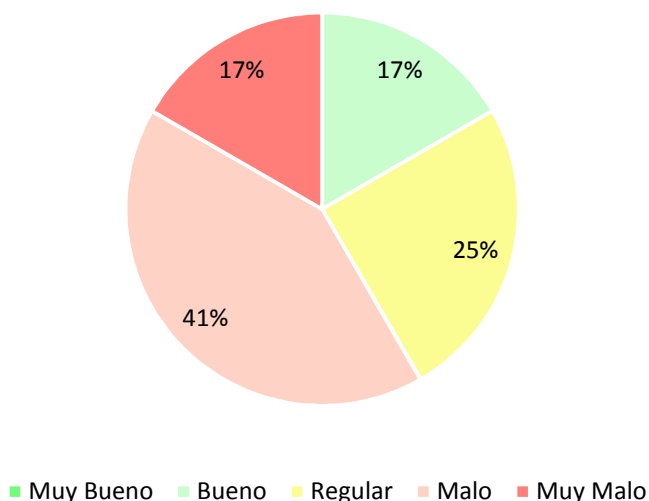
C) Evaluación de la implementación.

Como puede observarse en el Gráfico N° 6.3, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la implementación de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2004-2009?, el 17% de los especialistas consideró la implementación de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas como bueno, el 25% como regular y el 58% lo consideró entre malo y muy malo.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable implementación de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana (período 2004-2009) obtiene una evaluación promedio de 2.41 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 6.3
Evaluación de la Implementación
de las Leyes, Decretos y Reformas 2004-2009.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa la implementación de las leyes, decretos y reformas aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2004-2009?



Fuente: Elaboración propia.

D) Evaluación conjunta del Marco Jurídico.

Una vez evaluados cada uno de los aspectos considerados del Marco Jurídico (2004-2009): dotación de recursos, características técnicas y científicas, e implementación, se procede a realizar la evaluación conjunta, para lo cual, de acuerdo al modelo descrito en el Capítulo III, se procede a realizar el promedio de las evaluaciones de los aspectos considerados, resultando que el Marco Jurídico obtiene una evaluación de 2.56 en una escala de 1 a 5 para el período de gobierno 2004 – 2009.

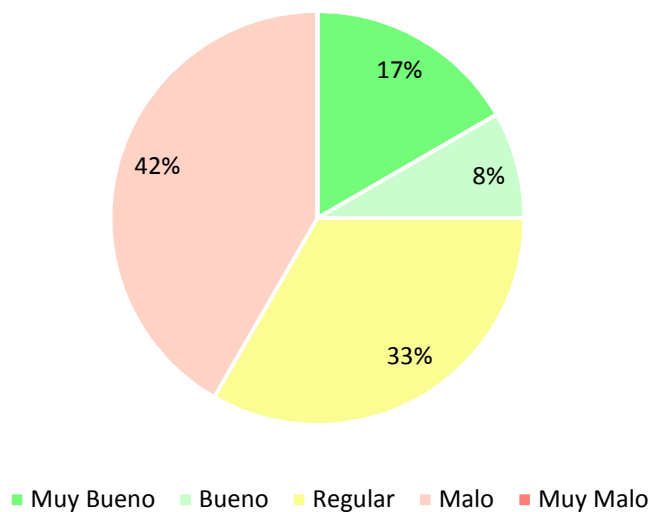
3. EVALUACIÓN DE LAS LEYES, DECRETOS Y REFORMAS APROBADAS PARA ABORDAR EL PROBLEMA DE INSEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÍODO DE GOBIERNO 2009-2014.

A) Evaluación de la dotación de recursos.

Como puede observarse en el Gráfico N° 6.4, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la dotación de recursos para la implementación de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2009-2014?, el 25% de los especialistas consideró la dotación de recursos para la implementación de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas al menos como buena, el 33% como regular y el 42% como mala.

Gráfico N° 6.4
Evaluación de la Dotación de Recursos
de las Leyes, Decretos y Reformas 2009-2014.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la dotación de recursos para la implementación de las leyes, decretos y reformas aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable dotación de recursos para la implementación de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas para abordar el

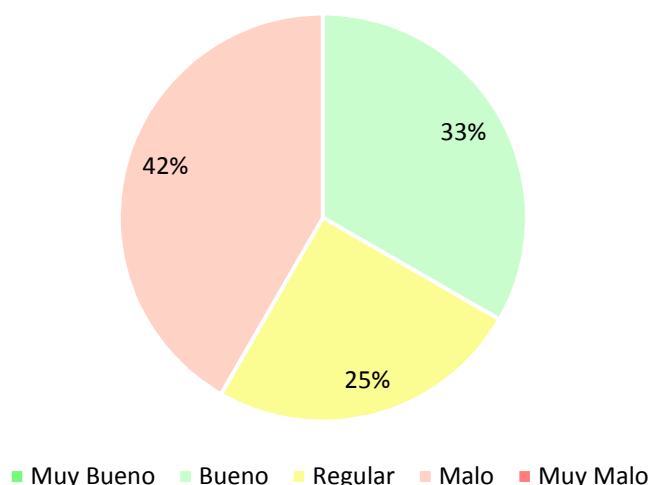
problema de inseguridad ciudadana (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 3.00 en una escala de 1 a 5.

B) Evaluación de las características técnicas y científicas.

Como puede observarse en el Gráfico N° 6.5, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted las características técnicas y científicas de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2009-2014?, el 33% de los especialistas consideró las características técnicas y científicas de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas como buenas, el 25% como regulares y el 42% como malas.

Gráfico N° 6.5
Evaluación de las Características Técnicas y Científicas
de las Leyes, Decretos y Reformas 2009-2014.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted las características técnicas y científicas de las leyes, decretos y reformas aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

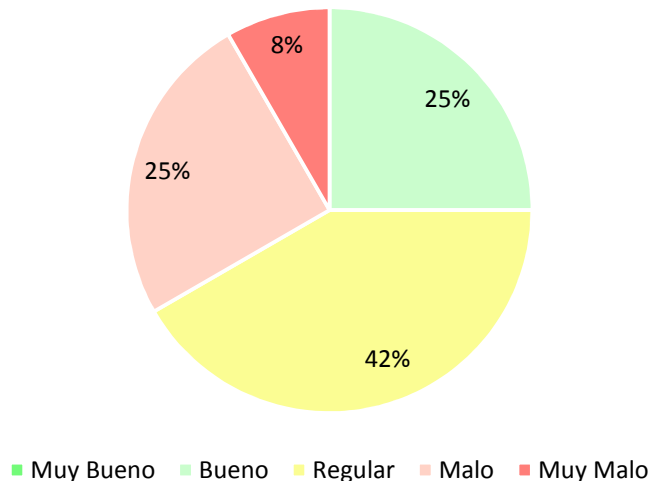
Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable características técnicas y científicas de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.92 en una escala de 1 a 5.

C) Evaluación de la implementación.

Como puede observarse en el Gráfico N° 6.6, a la pregunta ¿Cómo evalúa usted la implementación de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el período de gobierno 2009-2014?, el 25% de los especialistas consideró la implementación de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas como bueno, el 42% como regular y el 33% entre malo y muy malo.

Gráfico N° 6.6
Evaluación de la Implementación
de las Leyes, Decretos y Reformas 2009-2014.

Respuestas a la pregunta: ¿Cómo evalúa usted la implementación de las leyes, decretos y reformas aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana en el Período de Gobierno 2009-2014?



Fuente: Elaboración propia.

Se procede a realizar la transformación de estos valores a la escala numérica de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Una vez promediados los valores numéricos de la evaluación realizada por los expertos, la variable implementación de las Leyes, Decretos y Reformas Aprobadas para abordar el problema de inseguridad ciudadana (período 2009-2014) obtiene una evaluación promedio de 2.83 en una escala de 1 a 5.

D) Evaluación conjunta del Marco Jurídico.

Una vez evaluados cada uno de los aspectos considerados del Marco Jurídico (2009-2014): dotación de recursos, características técnicas y científicas, e implementación, se procede a realizar la evaluación conjunta, para lo cual, de acuerdo al modelo descrito en el Capítulo III, se procede a realizar el promedio de las evaluaciones de los aspectos considerados, resultando que el Marco Jurídico obtiene una evaluación de 2.92 en una escala de 1 a 5 para el período de gobierno 2009 – 2014.

CAPÍTULO VII
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA GENERAL
DE SEGURIDAD CIUDADANA
(PERÍODOS 2004-2009 Y 2009-2014)

CAPÍTULO VII. EVALUACIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA (PERÍODOS 2004-2009 Y 2009-2014).

1. INTRODUCCIÓN.

Existen diversas definiciones de lo que es la evaluación de políticas públicas en la literatura especializada. En un primer ejemplo, Meny y Thoenig (1992: 195) desde una perspectiva de efecto de la evaluación señalan que evaluar una política pública “es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas”.

Desde una perspectiva de proceso, Acosta (2011: 123) señala que “evaluar un programa social o una política hace referencia a una etapa fundamental dentro de una parte del proceso de gestión gubernamental, proporcionando insumos útiles para tomar decisiones presupuestales, así como para juzgar la eficacia y por ende, la permanencia o la necesidad de cambio o remoción de un programa gubernamental o de una política pública”; por lo que tiene como objetivo principal brindar una descripción detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el desempeño de los mismos.

Igualmente, desde una perspectiva de proceso y de aprendizaje la AEVAL⁷¹ (2010) concibe la evaluación de políticas públicas como un “proceso institucional que es conveniente adoptar en todas las fases del ciclo de intervención pública, aplicando métodos sistemáticos y rigurosos de recogida y análisis de información, con el énfasis puesto en la comprensión integral de los impactos, resultados, procesos y teorías de las intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados a fin de servir, tanto al aprendizaje y la mejora gerencial de los servicios públicos, como a la estrategia sobre decisiones futuras, fundamentándose este proceso sobre el juicio de valor de la acción pública evaluada y basándose en criterios establecidos por los principales actores implicados, con la finalidad última de servir a la ciudadanía”.

⁷¹ Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de España.

En esta tesis doctoral, la evaluación general de la política de seguridad ciudadana se refiere a la evaluación de las tres dimensiones de análisis que hemos abordado: el funcionamiento de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal: Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario, y en particular lo referente a la asignación presupuestaria, modernización, recurso humano, transparencia y rendición de cuentas y atención ciudadana; además de la evaluación del marco jurídico de la seguridad ciudadana, así como las estrategias de política gubernamental y los programas de prevención, en particular, sus características técnico-científicas, implementación, y dotación de recursos.

2. EVALUACIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES Y SUS ASPECTOS.

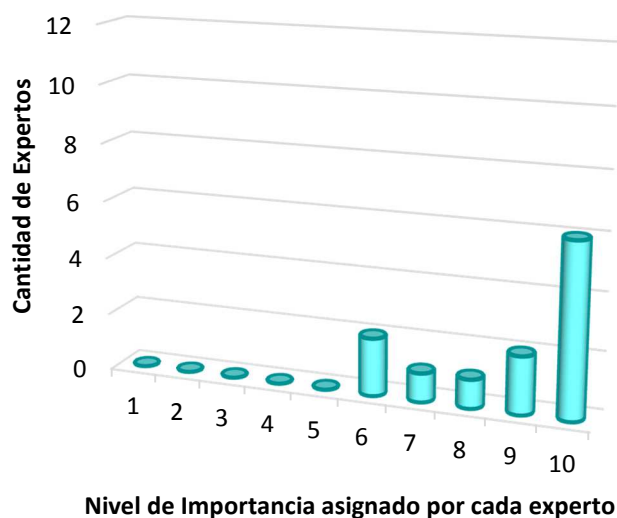
A) Evaluación de la Policía Nacional.

En base a la metodología planteada en esta tesis, para evaluar la importancia que tiene la Policía Nacional para la mejora del problema de inseguridad ciudadana, de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III, se preguntó a cada uno de los especialistas: ¿indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene la Policía Nacional dentro del conjunto de instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana? Tal como se puede observar en el Gráfico N° 7.1, el 50% de los especialistas indicó que la Policía Nacional tiene una importancia de 10/10, y el 100% consideró que tiene una importancia de al menos 6/10. Por lo tanto, en promedio, la importancia considerada por los especialistas para la variable Policía Nacional es de 8.75/10.

Gráfico N° 7.1

Importancia de la Policía Nacional en el Modelo de Evaluación.

Respuestas a la pregunta: ¿Indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene la Policía Nacional dentro del conjunto de instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana?



Fuente: Elaboración propia.

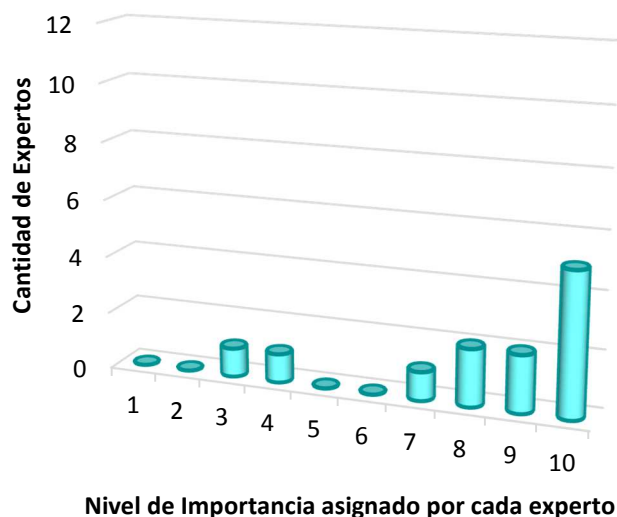
B) Evaluación del Ministerio Público.

En base a la metodología planteada en esta tesis, para evaluar la importancia que tiene el Ministerio Público para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana, de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III, se preguntó a cada uno de los especialistas: ¿indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene el Ministerio Público dentro del conjunto de instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana? Tal como se puede observar en el Gráfico N° 7.2, el 41.7% de los especialistas indicó que el Ministerio Público tiene una importancia de 10/10, y el 83.3% consideró que tiene una importancia de al menos 7/10. Por lo tanto, en promedio, la importancia considerada por los especialistas para la variable Ministerio Público es de 8.17/10.

Gráfico N° 7.2

Importancia del Ministerio Público en el Modelo de Evaluación.

Respuestas a la pregunta: ¿Indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene el Ministerio Público dentro del conjunto de instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana?



Fuente: Elaboración propia.

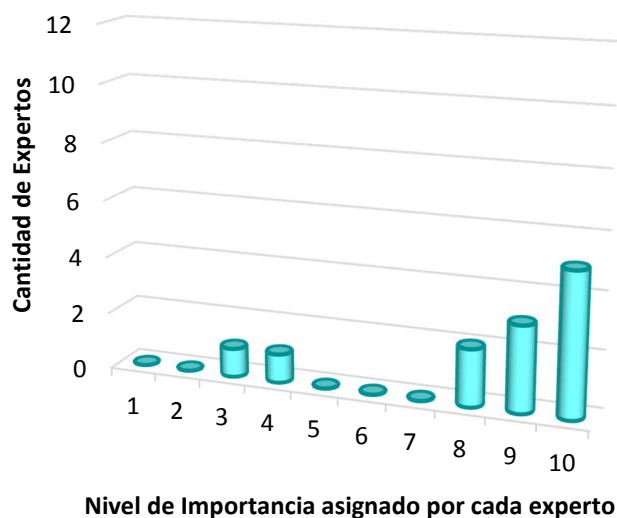
C) Evaluación del Órgano Judicial.

En base a la metodología planteada en esta tesis, para evaluar la importancia que tiene el Órgano Judicial para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana, de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III, se preguntó a cada uno de los especialistas: ¿indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene el Órgano Judicial dentro del conjunto de instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana? Tal como se puede observar en el Gráfico N° 7.3, el 41.7% de los especialistas indicó que el Órgano Judicial tiene una importancia de 10/10, y el 83.3% consideró que tiene una importancia de al menos 8/10. Por lo tanto, en promedio, la importancia considerada por los especialistas para la variable Órgano Judicial es de 8.33/10.

Gráfico N° 7.3

Importancia del Órgano Judicial en el Modelo de Evaluación.

Respuestas a la pregunta: ¿Indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene el Órgano Judicial dentro del conjunto de instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana?



Fuente: Elaboración propia.

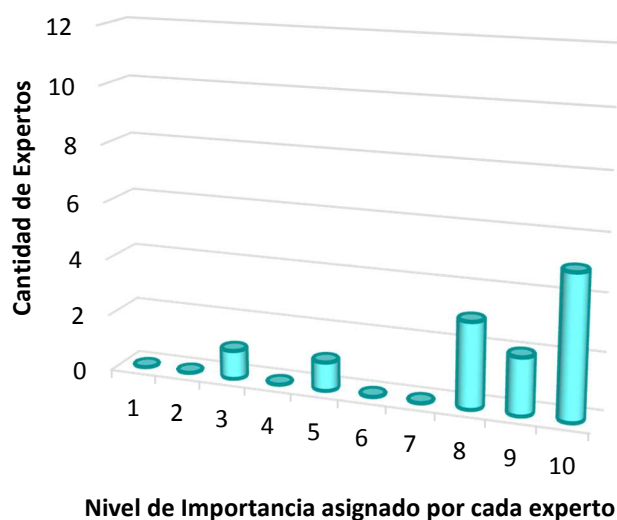
D) Evaluación del Sistema Penitenciario.

En base a la metodología planteada en esta tesis, para evaluar la importancia que tiene el Sistema Penitenciario para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana, de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III, se preguntó a cada uno de los especialistas: ¿indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene el Sistema Penitenciario dentro del conjunto de instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana? Tal como se puede observar en el Gráfico N° 7.4, el 41.7% de los especialistas indicó que el Sistema Penitenciario tiene una importancia de 10/10, y el 83.3% consideró que tiene una importancia de al menos 8/10. Por lo tanto, en promedio, la importancia considerada por los especialistas para la variable Sistema Penitenciario es de 8.33/10.

Gráfico N° 7.4

Importancia del Sistema Penitenciario en el Modelo de Evaluación.

Respuestas a la pregunta: ¿Indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene el Sistema Penitenciario dentro del conjunto de instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana?



Fuente: Elaboración propia.

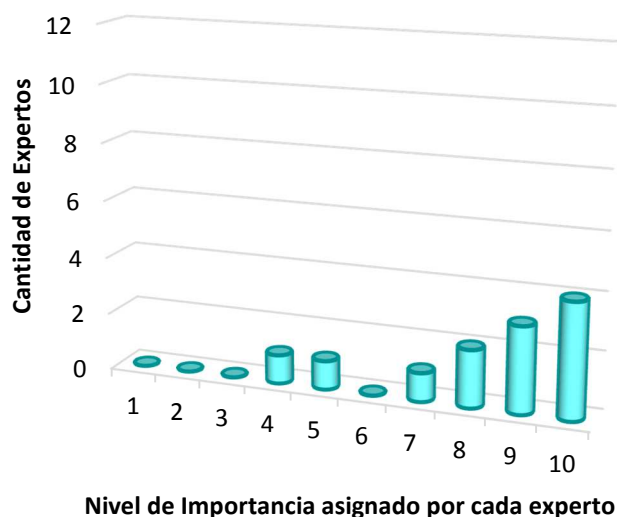
E) Evaluación de las Leyes, Decretos y Reformas.

En base a la metodología planteada en esta tesis, para evaluar la importancia que tienen las Leyes, Decretos y Reformas Jurídicas para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana, de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III, se preguntó a cada uno de los especialistas: ¿indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tienen las Leyes, Decretos y Reformas dentro del conjunto de instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana? Tal como se puede observar en el Gráfico N° 7.5, el 33.3% de los especialistas indicó que las Leyes, Decretos y Reformas Jurídicas tiene una importancia de 10/10, y el 83.3% consideró que tiene una importancia de al menos 7/10. Por lo tanto, en promedio, la importancia considerada por los especialistas para la variable Leyes, Decretos y Reformas Jurídicas es de 8.25/10.

Gráfico N° 7.5

Importancia de las Leyes, Decretos y Reformas en el Modelo de Evaluación.

Respuestas a la pregunta: ¿Indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tienen las leyes, decretos y reformas para abordar el problema de inseguridad ciudadana dentro del conjunto de instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana?



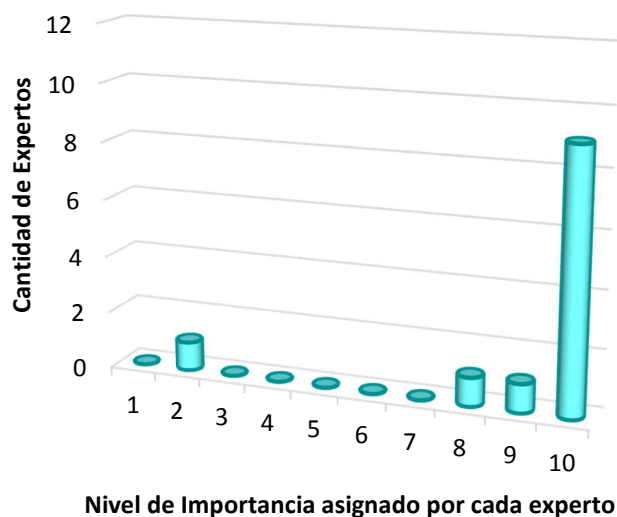
Fuente: Elaboración propia.

F) Evaluación de las Estrategias de Política Pública.

En base a la metodología planteada en esta tesis, para evaluar la importancia que tienen las Estrategias de Política Pública para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana, de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III, se preguntó a cada uno de los especialistas: ¿indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tienen las Estrategias de Política Pública dentro del conjunto de instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana? Tal como se puede observar en el Gráfico N° 7.6, el 75.0% de los especialistas indicó que las Estrategias de Política Pública tienen una importancia de 10/10, y el 91.7% consideró que tiene una importancia de al menos 7/10. Por lo tanto, en promedio, la importancia considerada por los especialistas para la variable Estrategias de Política Pública es de 9.08/10.

Gráfico N° 7.6
Importancia de la Estrategia de Política Gubernamental
en el Modelo de Evaluación.

Respuestas a la pregunta: ¿Indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tiene la estrategia de política gubernamental para abordar el problema de inseguridad ciudadana dentro del conjunto de instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana?



Fuente: Elaboración propia.

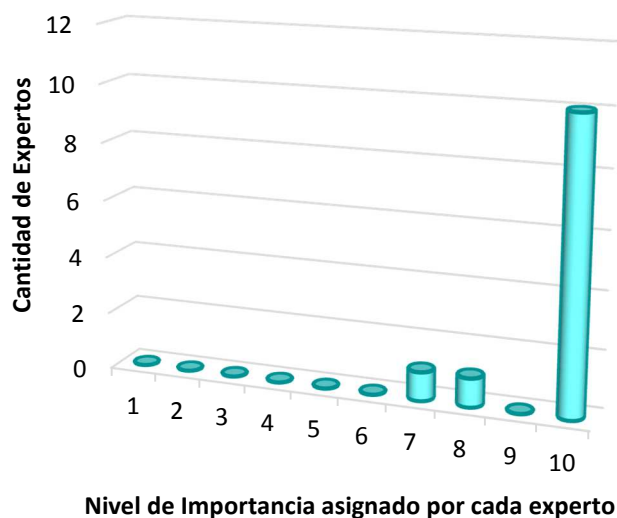
G) Evaluación de los Programas de Prevención.

En base la metodología planteada en esta tesis, para evaluar la importancia que tienen los Programas de Prevención para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana, de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III, se preguntó a cada uno de los especialistas: ¿indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tienen los Programas de Prevención dentro del conjunto de instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana? Tal como se puede observar en el Gráfico N° 7.7, el 83.3% de los especialistas indicó que los Programas de Prevención tienen una importancia de 10/10, y el 100.0% consideró que tienen una importancia de al menos 7/10. Por lo tanto, en promedio, la importancia considerada por los especialistas para la variable Programas de Prevención es de 9.58/10.

Gráfico N° 7.7

Importancia de los Programas de Prevención en el Modelo de Evaluación.

Respuestas a la pregunta: ¿Indique de 1 a 10 la importancia que usted considera tienen los Programas de Prevención dentro del conjunto de instituciones y aspectos estudiados para la mejora del problema de la inseguridad ciudadana?



Fuente: Elaboración propia.

H) Evaluación de la importancia por cada aspecto.

Una vez determinada la importancia de cada aspecto, se procede a realizar la transformación de los indicadores de acuerdo al modelo de evaluación planteado en el Capítulo III. Esta transformación de indicadores se muestra en la Tabla N° 7.1.

Tabla N° 7.1

Transformación de variables de Importancia por aspecto institucional.

Aspecto	Valoración Experta	Porcentaje en la valoración total
Policía Nacional	8.73	14.4%
Ministerio Público	8.18	13.5%
Órgano Judicial	8.36	13.8%
Sistema Penitenciario	8.36	13.8%
Estrategias de Política Pública	9.09	15.0%
Programas de Prevención	9.54	15.8%
Leyes, Decretos y Reformas	8.27	13.7%

Sumatoria = 100.0%

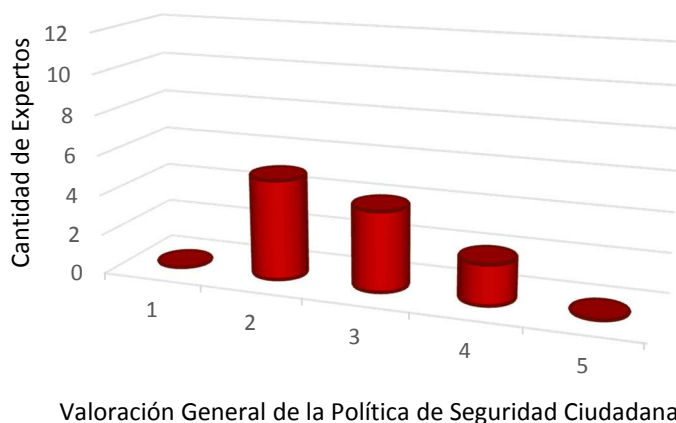
Fuente: Elaboración propia.

3. EVALUACIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA (PERÍODO 2004-2009).

El Modelo de Evaluación de la Política de Seguridad Ciudadana (2004-2009), desde la perspectiva de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, las Estrategias de Política Gubernamental y el Marco Regulatorio (leyes, decretos y reformas jurídico-penales aprobadas) para abordar el problema de la inseguridad ciudadana, arroja como resultado, de acuerdo al modelo de evaluación descrita en el Capítulo III, una evaluación de 2.85 en una escala de 1 a 5.

En este sentido, a la pregunta “valore, en una escala de 1 a 5 cómo fue la política de seguridad ciudadana durante el período de gobierno de M. Torrijos (2004-2009). Donde 1 es muy mala y 5 es muy buena”, tal como muestra el Gráfico N° 7.8, el 45.45% de los expertos valoraron la Política Pública de Seguridad Ciudadana (período 2004-2009) con un 2, el 36.36% con un 3 y el 18.18% con un 4; por lo que, en promedio, los expertos evaluaron la Política Pública de Seguridad Ciudadana (período 2004-2009) con un 2.73 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 7. 8
Valoración de la Política de Seguridad del Período 2004-2009
de acuerdo a cuestionario respondido por los expertos.



Fuente: Elaboración propia.

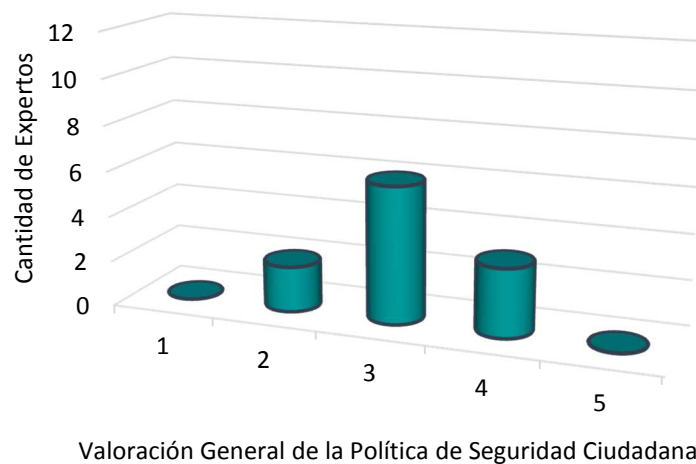
En este sentido, haciendo una comparación entre el modelo y la valoración de los expertos (cuestionario), el modelo presenta una diferencia con relación a la valoración de los expertos (cuestionario) de un +4.4%.

4. EVALUACIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA (PERÍODO 2009-2014).

El Modelo de Evaluación de la Política de Seguridad Ciudadana (2009-2014), desde la perspectiva de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, las Estrategias de Política Gubernamental y el Marco Regulatorio (leyes, decretos y reformas jurídico-penales aprobadas) para abordar el problema de la inseguridad ciudadana, arroja como resultado, de acuerdo al modelo de evaluación descrita en el Capítulo III, una evaluación de 3.00 en una escala de 1 a 5.

En este sentido, a la pregunta “valore, en una escala de 1 a 5 cómo fue la política de seguridad ciudadana durante el período de gobierno de R. Martinelli (2009-2014). Donde 1 es muy mala y 5 es muy buena”, tal como muestra el Gráfico N° 7.9, el 18.18% de los expertos valoraron la Política Pública de Seguridad Ciudadana (período 2009-2014) con un 2, el 54.55% con un 3 y el 27.27% con un 4; por lo que, en promedio, los expertos evaluaron la Política Pública de Seguridad Ciudadana (período 2009-2014) con un 3.09 en una escala de 1 a 5.

Gráfico N° 7. 9
Valoración de la Política de Seguridad del Período 2009-2014
de acuerdo a cuestionario respondido por los expertos.



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, haciendo una comparación entre el modelo y la valoración de los expertos (cuestionario), el modelo presenta una diferencia con relación a la valoración de los expertos (cuestionario) de un -2.9%.

CONCLUSIONES

En términos generales, se logró desarrollar los objetivos propuestos en la investigación y, en base a ello, se pudieron establecer las siguientes conclusiones generales:

Con relación a la actividad delictiva del período de estudio, en términos comparativos, la tendencia evolutiva de los principales delitos y de la percepción de inseguridad ciudadana entre los dos períodos de gobierno: 2004-2009 y 2009-2014 reflejó lo siguiente:

- La tasa de homicidios en el período 2004-2009 registró una tendencia incremental consistente y significativa de 9.43 homicidios por cada cien mil habitantes en el 2004 a 22.72 homicidios por cada cien mil habitantes en el 2009. En comparación con este período, en el período 2009-2014, la tasa de homicidios registró una tendencia disminutiva ya que la tasa baja de 22.72 homicidios por cada cien mil habitantes en el 2009 a 16.12 homicidios por cada cien mil habitantes en el 2014 al finalizar este período de gobierno. Sin embargo, a pesar de la disminución, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes continuó manteniéndose dentro del rango más alto registrado entre los dos períodos.
- La tasa del delito de hurto registró un incremento lineal en los dos períodos analizados, lo que le convierte en un delito en crecimiento sostenido durante los dos períodos. La tasa en el 2004 fue de 275.61 hurtos por cada cien mil habitantes, mientras que al finalizar el período 2009-2014 había aumentado hasta 543.07 hurtos por cada cien mil habitantes, lo que representa un aumento del 97.04% de este delito en el 2014 con relación al 2004.

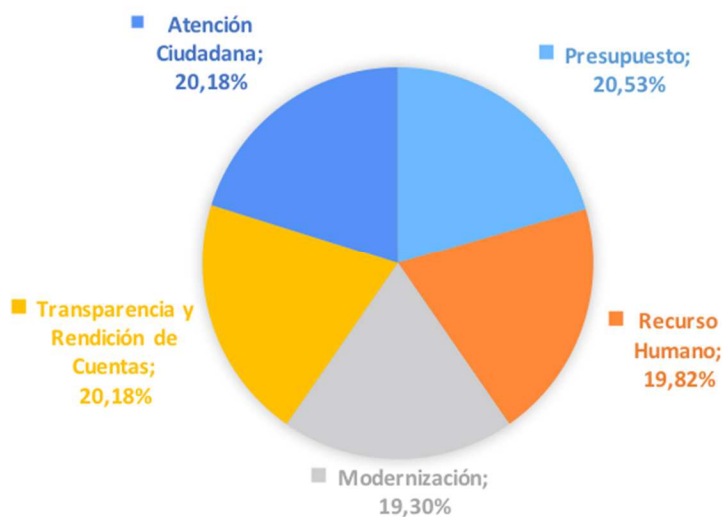
- La tasa de delito de robo por cada cien mil habitantes también registró una tendencia incremental lineal en los dos períodos analizados, lo que al igual que el delito de hurto lo convierte en un delito en crecimiento sostenido durante los dos períodos. En términos estadísticos no se refleja una mejora en la disminución de la tendencia del robo, al contrario, se refleja un agravamiento en este delito al aumentar su tendencia sostenida durante los dos períodos, ya que aumentó en un 60.93% en el 2014 con relación al 2004.
- La tasa del delito de violación registró una tendencia incremental en los dos períodos analizados. Dicha tendencia alcanza su máximo valor en el año 2012 con 31.34 violaciones por cada cien mil habitantes. A partir del año 2012 se observa una mejora en la disminución de la tendencia de este delito al bajar en el 2014 a los niveles del año 2009, año en que finaliza el primer período de gobierno.
- La tendencia en la percepción de la población panameña sobre la inseguridad durante el período 2004-2014, según el Barómetro de las Américas es fluctuante. Al inicio del primer período de estudio (2004-2009) se registró un índice de inseguridad de 46.6 (2004), el mayor de todos los registrados; y un año antes del término del primer período se registró un índice de inseguridad de 35.5 (2008), con lo cual se registró entre el 2004 al 2008 una baja de -11.1 puntos en la escala de percepción de inseguridad. En este sentido, para el período 2009-2014 se observa que en el 2010 el índice de inseguridad era de 36.1, en el 2012 se registró una baja de dicho índice hasta 31.5, sin embargo, para el 2014 este índice presenta un aumento hasta llegar a 41.5, dando así una diferencia para el 2014 de + 5.4 puntos con relación al 2010. Sin embargo, en términos generales, se puede señalar que el mayor índice de percepción de inseguridad registrado en el período 2009-2014 (41.5 para el año 2014) es menor al mayor índice de percepción de inseguridad registrado en el período 2004-2009 (42.0 para el año 2006); así mismo, el menor índice de percepción de inseguridad registrado en el período 2009-2014 (31.5 para el año 2012) es menor al menor índice de percepción de inseguridad registrado en el período 2004-2009 (35.5 para el año 2008).

Por otro lado, con relación a las dimensiones que componen el modelo de análisis de la presente tesis doctoral, se logró determinar, en primer lugar, a través del Modelo de Evaluación, el peso de los aspectos administrativos y de funcionamiento de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá para la evaluación

integral de cada una de ellas, por lo que se logró dar respuesta a la pregunta de investigación: ¿Cuál es el peso de los aspectos administrativos y de funcionamiento de las cuatro Instituciones del Sistema de Justicia Penal para la evaluación integral de cada una de las instituciones?

En este sentido, el Modelo de Evaluación indica que el Presupuesto es el aspecto institucional de mayor peso en el funcionamiento de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal. En segundo lugar, se encuentran los aspectos institucionales de Atención Ciudadana y Transparencia y Rendición de Cuentas, mientras que los aspectos institucionales de Recursos Humanos y Modernización ocupan un tercer y cuarto lugar respectivamente dentro del peso que se les asigna para el buen funcionamiento de las entidades. Sin embargo, tal como muestra el Gráfico N° C.1 la diferencia entre el aspecto institucional de Presupuesto y el de Modernización es de apenas 1.23 puntos porcentuales, por lo que se concluye que no existen mayores diferencias en el peso que tiene un determinado aspecto en el funcionamiento de las entidades con relación a los otros aspectos según el modelo de evaluación.

Gráfico N° C. 1
Pesos de los Aspectos Institucionales



Fuente: Elaboración propia.

Igualmente, se logró evaluar a través del Modelo de Evaluación cada uno de los aspectos administrativos y de funcionamiento de las instituciones del Sistema de Justicia Penal de la República de Panamá: Asignación Presupuestaria, Recurso Humano, Modernización, Transparencia y Rendición de Cuentas, y Atención Ciudadana durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014, tal como muestra el Gráfico N° C.2. Con esta evaluación se logra dar respuesta a la pregunta de investigación 1: ¿Cuál es la evaluación de los aspectos administrativos y de funcionamiento de las cuatro Instituciones del Sistema de Justicia Penal analizadas (Asignación Presupuestaria, Recursos Humanos, Modernización, Transparencia y Rendición de Cuentas, y Atención Ciudadana) de la República de Panamá durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014?

Gráfico N° C. 2
Evaluación de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal
(Períodos 2004-2009 y 2009-2014).

	2004 - 2009				2009 - 2014			
	PN	MP	OJ	SP	PN	MP	OJ	SP
Presupuesto	3,55	3,10	3,55	2,45	4,75	3,45	3,7	2,91
Recurso Humano	3,67	3,45	3,55	2,73	3,50	3,18	3,45	2,55
Modernización	3,17	3,27	3,09	2,36	4,00	3,09	3,00	2,64
Transparencia y rendición de cuentas	3,08	3,36	3,00	2,27	2,83	2,73	2,55	2,18
Atención Ciudadana	3,08	3,18	2,91	2,18	2,92	2,73	2,36	2,09
Evaluación	3,31	3,27	3,22	2,40	3,6	3,04	3,01	2,47

LEYENDA:

<div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: #90EE90; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></div> <div>4.50 a 5.00 Muy Bueno</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: #90EE90; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></div> <div>4.00 a 4.49 Bueno</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: #FFFF00; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></div> <div>3.00 a 3.99 Deficiente / Regular</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: #FFB6C1; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></div> <div>2.00 a 2.99 Malo</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: #FF6347; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></div> <div>1.00 a 1.99 Muy Malo</div> </div>
--

PN: POLICÍA NACIONAL
MP: MINISTERIO PÚBLICO
OJ: ÓRGANO JUDICIAL
SP: SISTEMA PENITENCIARIO

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a los resultados de la evaluación realizada a las Instituciones del Sistema de Justicia Penal (período 2004-2009) se concluye que, en todas estas instituciones (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario) el aspecto institucional mejor evaluado en cada una de ellas fue el Recurso Humano. Aun así, el

mismo fue evaluado como regular en términos generales en todas las instituciones estudiadas, excepto en el Sistema Penitenciario, donde, a pesar de haber sido el aspecto mejor valorado, fue evaluado como malo en términos comparativos con el resto de entidades.

En este sentido, para el período de gobierno 2009-2014, de acuerdo a los resultados de la evaluación realizada a las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, se concluye que, en todas estas instituciones el aspecto institucional mejor evaluado fue el Presupuesto. De esta forma, en la Policía Nacional, el Presupuesto obtuvo una valoración de 4.75 en una escala de 1 a 5. Sin embargo, en el Ministerio Público y el Órgano Judicial, el Presupuesto, a pesar de haber sido el aspecto institucional mejor valorado, obtiene una evaluación regular y, en el caso del Sistema Penitenciario, aunque este aspecto fue el mejor valorado, obtiene una evaluación de malo en términos generales.

De la evaluación se concluye también que, en ambos períodos de gobierno (2004-2009 y 2009-2014) las Instituciones del Sistema de Justicia Penal obtienen valoraciones regulares o deficientes, exceptuando el Sistema Penitenciario, que en ambos períodos es evaluado como malo.

En términos generales, en el período de gobierno 2004-2009, a través de la evaluación de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, se concluye que no existió ningún aspecto institucional que destacara sobre los demás. Sin embargo, en el período de gobierno 2009-2014, se concluye que el aspecto institucional más destacado es el Presupuesto, que resulta en cada una de las instituciones mejor valorado que durante el período 2004-2009. No obstante, se concluye también que aspectos como la Transparencia y Rendición de Cuentas, al igual que la Atención Ciudadana fueron los peor evaluados en este último período de gobierno, en el cual obtuvieron una mala valoración.

El Sistema Penitenciario es evaluado como malo en ambos períodos de gobierno: 2.40 y 2.47 en escala de 1 a 5 respectivamente. Todos los aspectos institucionales del Sistema Penitenciario son valorados como malos (entre 2.00 y 2.99 en una escala de 1 a 5), siendo la entidad peor evaluada comparativamente con el resto de instituciones del Sistema de Justicia Penal en ambos períodos de gobierno según el modelo de evaluación.

En cuanto al Órgano Judicial, en términos generales, no hay grandes variaciones en el desarrollo de sus aspectos institucionales comparativamente entre los dos períodos de gobierno, ya que el modelo arroja valoraciones deficientes muy similares entre ambos períodos. Sin embargo, aspectos institucionales como la Atención Ciudadana registran valoraciones malas en ambos períodos de gobierno, al igual que la Transparencia y Rendición de Cuentas que también arroja valoraciones bajas en ambos períodos (3.00 para el período 2004-2009 y 2.54 para el período 2009-2014).

El Ministerio Público arroja, según el modelo de evaluación, valoraciones deficientes en todos los aspectos institucionales de ambos períodos de gobierno. Sin embargo, cabe destacar que los aspectos de Transparencia y Rendición de Cuentas y Atención Ciudadana registraron una leve mejor valoración en el período 2004-2009, en comparación con la mala valoración que registraron en el período 2009-2014.

La Policía Nacional arroja valoraciones deficientes en ambos períodos de gobierno, pero estas deficiencias están más acentuadas en el período 2004-2009 donde todas las valoraciones de los distintos aspectos institucionales es de deficiente (entre 3.00 y 3.99 en una escala de 1 a 5). Cabe destacar que en la Policía Nacional solamente destacan dos aspectos institucionales que fueron evaluados como buenos, ambos en el período de gobierno 2009-2014: la Asignación Presupuestaria (4.75 en una escala de 1 a 5) y la Modernización (4.00 en una escala de 1 a 5), observándose que los aspectos presupuestarios y de modernización de la Policía Nacional fueron los mejor evaluados dentro de todos los aspectos considerados de las cuatro entidades evaluadas de los dos períodos de gobierno.

En cuanto a la evaluación comparativa de las cuatro entidades del Sistema de Justicia Penal, el modelo de evaluación señala que la Policía Nacional y el Sistema Penitenciario son las entidades mejor (Policía Nacional) y peor (Sistema Penitenciario) evaluadas en ambos períodos de gobierno. Sin embargo, y a pesar de este resultado, en términos generales, las cuatro entidades en ambos períodos son valoradas como deficientes (entre 3.00 y 3.99 en una escala de 1 a 5), exceptuando el Sistema Penitenciario que es valorado como malo (entre 2.00 y 2.99 en una escala de 1 a 5) en ambos períodos.

Cabe destacar que únicamente la Policía Nacional en términos comparativos entre un período y otro, registra una leve diferencia en su valoración de 0.29 puntos de diferencia producto de su mejor evaluación en el período de gobierno 2009-2014.

Por otro lado, se logró también evaluar a través del Modelo de Evaluación de la tesis doctoral: el Marco Jurídico y la Estrategia de Política Gubernamental de Seguridad Ciudadana durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014, con lo cual se logró dar respuestas a la pregunta de investigación: ¿Cuál es la evaluación del Marco Jurídico y la Política Gubernamental de Seguridad Ciudadana durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014?

En este sentido, tal como muestra el Gráfico N° C.3, en términos generales, las Estrategias de Política Gubernamental no presentan mayores diferencias en su evaluación entre un período y otro. Ambas estrategias son valoradas como malas (entre 2.00 y 2.99 en una escala de 1 a 5). Sin embargo, el período 2009-2014 registra una leve mejora en la valoración en términos comparativos con respecto al período 2004-2009, aunque dentro de la valoración mala. Los Programas de Prevención tampoco presentan mayores diferencias entre un período y otro en su valoración, aunque el período de gobierno 2009-2014 presente una leve mejora en la valoración de estos programas con relación al período anterior, aunque dentro de la valoración deficiente. Por su parte, el Marco Jurídico presenta similitudes en la evaluación en cuanto es valorado como malo (entre 2.00 y 2.99 en una escala de 1 a 5) en ambos períodos de gobierno según el modelo de evaluación.

Gráfico N° C. 3
Evaluación del Marco Jurídico y de la Estrategia de Política Gubernamental
(Períodos 2004-2009 y 2009-2014).

	2004 - 2009			2009 - 2014		
	LDR	EPP	PDP	LDR	EPP	PDP
Características Técnicas y Científicas	2.92	2.58	2.73	2.92	2.83	2.91
Implementación	2.42	2.42	2.67	2.83	2.67	2.92
Dotación de Recursos	2.33	2.42	2.83	3.00	3.25	3.17
Evaluación	2.56	2.47	2.74	2.92	2.92	3.00

LEYENDA:

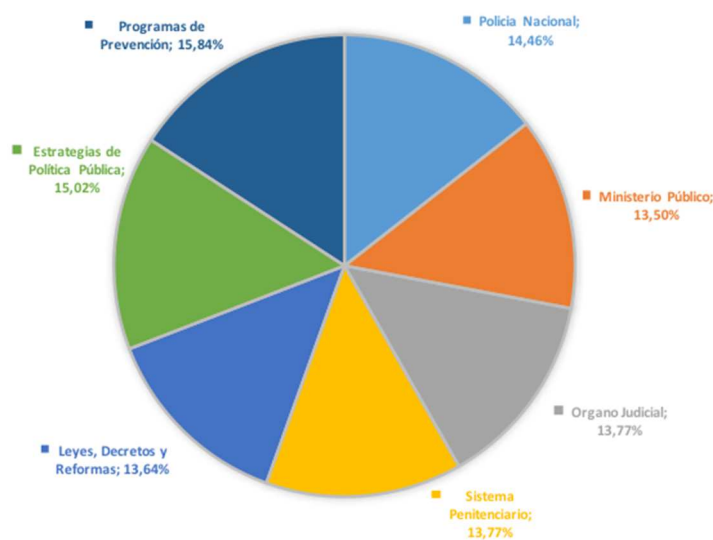
 4.50 a 5.00	LDR: LEYES, DECRETOS Y REFORMAS
 4.00 a 4.49	EPP: ESTRATEGIA DE POLÍTICA PÚBLICA
 3.00 a 3.99	PDP: PROGRAMAS DE PREVENCIÓN
 2.00 a 2.99	
 1.00 a 1.99	

Fuente: Elaboración propia.

Igualmente, se logró determinar a través del Modelo de Evaluación de la tesis el peso de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, el Marco Regulatorio y las Estrategias de Política Gubernamental en la mejora del problema de inseguridad ciudadana, con lo cual se respondió a la pregunta de investigación: ¿Cuál es el peso de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, el Marco Regulatorio y la Política Gubernamental en la mejora del problema de inseguridad ciudadana?

En este sentido, el modelo indica que, en cuanto a las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, la Policía Nacional tiene un mayor peso en la evaluación de la Política General de Seguridad Ciudadana, seguida, en segundo lugar, por el Órgano Judicial, así como por el Sistema Penitenciario y el Ministerio Público, ambos en tercer lugar. Sin embargo, la diferencia entre la Policía Nacional y el Ministerio Público es inferior a un punto porcentual, por lo que se concluye que no existen mayores diferencias en el peso que tienen estas instituciones de forma individual en la evaluación de la Política General de Seguridad Ciudadana de la República de Panamá según el modelo de evaluación.

Gráfica C. 4
Pesos de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal,
Marco Jurídico y Estrategias de Política Pública.



Fuente: Elaboración propia.

Con relación al Marco Jurídico y las Estrategias de Política Gubernamental, el modelo indica que los Programas de Prevención tienen un mayor peso en la efectividad de la Política General de Seguridad Ciudadana, seguida por la Estrategia de Política Pública, y

en tercer lugar las leyes y reformas legales. En este sentido, la diferencia entre el peso de los Programas de Prevención y las leyes, decretos y reformas jurídico penales es de 2.2 puntos porcentuales, por lo que se concluye que no existen mayores diferencias en el peso que tienen estos aspectos en la evaluación de la Política General de Seguridad Ciudadana. La Gráfica C.4 muestra los Pesos de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Marco Jurídico y Estrategias de Política Pública.

También, se logró evaluar a través del modelo, la Política General de Seguridad Ciudadana considerando las tres dimensiones: Aspectos Instituciones del Sistema de Justicia Penal, el Marco Regulatorio y la Política Gubernamental durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014, con lo cual se responde a la pregunta de investigación: ¿Cuál es la evaluación general de la Política de Seguridad Ciudadana según el modelo de análisis, considerando los Aspectos instituciones del Sistema de Justicia Penal, el Marco Regulatorio y la Política Gubernamental durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014?

En este sentido, se concluye que el período de gobierno 2009-2014 obtiene una leve mejor evaluación en términos generales que el período de gobierno predecesor (2004-2009), destacándose que esta leve diferencia en el resultado de la evaluación entre un período y otro podría deberse a que en el período de gobierno 2009-2014 se incrementó de manera significativa el Presupuesto y se realizaron acciones de modernización en entidades clave de la Fuerza Pública como la Policía Nacional, además de una mejor dotación de recursos para el Marco regulatorio, la Estrategia de Política Pública y los Programas de Prevención. Sin embargo, se puede considerar que otros aspectos como el Recurso Humano, la Transparencia y Rendición de Cuentas y la Atención Ciudadana tuvieron un retroceso en su funcionamiento según la evaluación de los mismos.

En este sentido, de acuerdo al modelo de análisis de esta tesis doctoral, la evaluación de la Política General de Seguridad Ciudadana entendida como la valoración general de todo el conjunto de acciones de control, prevención y de funcionamiento realizadas por el gobierno en los diferentes componentes que integran las áreas institucionales estudiadas en esta tesis doctoral (Dimensión operativa-funcional de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Dimensión Jurídica y Dimensión de Política Gubernamental) durante los períodos estudiados para mejorar el problema de criminalidad e inseguridad ciudadana, no presentó mayores diferencias entre la evaluación del período 2004-2009 (Gobierno de Martin Torrijos) y la evaluación del período 2009-2014 (Gobierno de Ricardo Martinelli).

La política de Torrijos fue evaluada, según el modelo de evaluación, como mala (2.85 en una escala de 1 a 5), mientras que la política de Martinelli fue evaluada como deficiente (3.00 en una escala de 1 a 5), reflejándose una leve mejora en la evaluación de la política de Martinelli con relación a la evaluación de la política de Torrijos. Esto, sin embargo, en términos comparativos refleja poca variación si vemos que ambas políticas de gobierno presentan resultados insuficientes desde el punto de su evaluación.

Por último, cabe establecer algunas conclusiones en cuanto a la hipótesis general de trabajo de la presente tesis doctoral, planteada en la Introducción:

“A mayores deficiencias en las organizaciones del Sistema de Justicia Penal, el Marco Jurídico y las Políticas Gubernamentales, menor capacidad de influir positivamente en la disminución de los índices de inseguridad ciudadana y sus tendencias, entendida tal capacidad como las condiciones que reúnen las tres dimensiones para la disminución de los índices de criminalidad y percepción ciudadana de inseguridad de la República de Panamá durante los períodos de gobierno 2004-2009 y 2009-2014”.

El período de gobierno de Martinelli con relación al de Torrijos, reveló muy pocas diferencias en cuanto al funcionamiento y nivel de desarrollo de las tres áreas institucionales estudiadas (Instituciones del Sistema de Justicia Penal, Marco Jurídico y Políticas Gubernamentales). En este sentido, al obtener evaluaciones (según el modelo) muy parecidas, básicamente no hay diferencias en cómo funcionaron y se desempeñaron tanto un gobierno como el otro en los distintos aspectos evaluados, por lo que no hubieron aspectos institucionales con el suficiente desarrollo y capacidad que pudieran diferenciar en la escala valorativa una política de gobierno de la otra, por lo que según el modelo de evaluación ninguno de los dos gobiernos desarrolló una política de seguridad ciudadana lo suficientemente buena como para afrontar con éxito los problemas de aumento de la criminalidad y de percepción de inseguridad.

Tomando en cuenta las comparaciones entre las tendencias delictivas de cada período de gobierno, se pueden señalar algunas conclusiones generales acerca de la Evaluación de la Política General de Seguridad Ciudadana con respecto a las tendencias de los principales delitos cometidos en cada período.

Así, se observa una concordancia entre la *valoración deficiente* de la política general de seguridad ciudadana y la *tendencia incremental* de los principales delitos cometidos en

cada período de gobierno analizado tal como muestra la gráfica C. 5, lo que sugiere que las deficiencias de la política de seguridad ciudadana coinciden con los niveles de actividad criminal, ya que delitos como el robo, el hurto y la violación mantuvieron una tendencia incremental en ambos períodos de gobierno, mientras que la tasa del delito de homicidio mantuvo una tendencia incremental hasta el 2009 que fue disminuyendo hasta el 2014, aunque continuó manteniéndose dentro del rango más alto registrado entre los años 2007 y 2009, por lo que se concluye que ambas políticas de gobierno no fueron lo suficientemente buenas como para tener un efecto importante en la disminución de los delitos de mayor impacto en la República de Panamá en el período 2004-2014.

Gráfica C. 5

Tendencia de la tasa de los delitos de homicidio, robo y hurto en el período 2004-2014.

PRINCIPALES DELITOS	POLÍTICA (2.85) 2004-2009	POLÍTICA (3.00) 2009-2014
Tendencia Tasa de Homicidio	+	-
Tendencia Tasa de Hurto	+	+
Tendencia Tasa de Robo	+	+

Fuente: Elaboración propia

Donde:

- + Es aumento de la tendencia del delito.
- Es disminución de la tendencia del delito.

Finalmente, con esta Tesis Doctoral, se logró aportar al conocimiento científico de la problemática de la Seguridad Ciudadana y, en especial, al estudio de las áreas institucionales, jurídica y política del problema, desarrollando un Modelo de Evaluación que aportó evidencias empíricas para una mejor comprensión del problema estudiado tomando como Caso de Estudio: la República de Panamá.

BIBLIOGRAFÍA

- Abizanda, B. y Hoffman, J. S. (2012): *Citizen Security. Conceptual Framework and Empirical Evidence*, Inter-American Development Bank, IDB, 63 p.
- Acero Velásquez, H., Núñez, A., Parra Dionisio, S. y Castillo, M. (2013): *Evaluación de la Política de Seguridad y la Convivencia de Bogotá*. 2012. Veeduría Distrital, 107 p.
- Acero González, A., Escobar-Córdoba, F. y Castellanos Castañeda, G. (2007): *Factores de riesgo para violencia y homicidio juvenil*, Revista colombiana de psiquiatría, Vol.36 no.1 Bogotá.
- Acosta, F. (2011): *Evaluando la política social y el desempeño del gobierno en México: Tensiones y dificultades institucionales*. Ramos J. M., Sosa J. y Acosta F.: *La evaluación de políticas publicasen*, México, INAP, pp. 123-143.
- Acosta Gallo, P. (2005): *La necesaria redefinición jurídico-política de los conceptos de seguridad nacional y orden público*. VII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, 15 p.
- AEVAL (2010): *Fundamentos de Evaluación de Política Pública*, AEVAL, Madrid, 118 p.
- Aguilar, J. (2013): *La Percepción de la Seguridad y la Confianza en las Instituciones Públicas*. Línea de base del Plan de Acción Asocio para el Crecimiento, El Salvador. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), 53 p.
- Aguilera Peralta, G. (2008): *Enfrentar la violencia criminal con mano dura: políticas de contención en Centroamérica*, Pensamiento iberoamericano, (2), 124-140.
- Alas de Franco, C. (2016): *Aumento de recursos y algunos resultados en seguridad y justicia, 2008-2015*, Estudios Económicos DEC, FUSADES, 42 p.
- Aldana, S.; Ruiz, J. M.; Vila, M.; Villegas, M. y Murraín, M. (2012): *Densificación y concentración: un análisis de los fenómenos de violencia urbana*. Antípodas de la violencia, BID, pp. 53-86.
- Alianza Ciudadana Pro Justicia (2010): *Audiencia temática sobre la situación de la administración de justicia en Panamá*, 138º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 13 p.
- Alonso, J. A. (2005): *Instituciones y Desarrollo Económico: El caso de América Latina*. Vidal Beltrán, J. M. y Prats I Catalá, J. (Coord.): *Gobernanza, Diálogo europeo-iberoamericano sobre el buen gobierno*, Editorial Colex, pp. 109-117.
- Alonso, J. A. (2007): *Cooperación con países de renta media*, Estudios internacionales, Editorial Complutense, ICEI, 391 p.
- Altegrity Security Consulting (2011): *Sistema Penitenciario chileno: El momento del cambio es ahora*.
- Álvarez, A., y Manzotti, G. (2008): *El estado de la seguridad en América Latina: En Estado, Democracia y Seguridad Ciudadana*, aportes para el debate, PNUD Argentina, pp. 31-59.
- Angarita Cañas, P. E. (2010): *¿Seguridad democrática o seguridad humana?* Seguridad Ciudadana, Revista Desde la Región N° 52, pp. 32-43.
- Antolín García, M. A. (2006): *La policía en Grecia: De la polis al Estado helenístico*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 605 p.
- Antony, C. (1991): *Revista Tareas N° 77 enero-abril*, Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA).

- Araúz, C. A. y Pizzurno Gelós, P. (1996): *Estudios sobre el Panamá republicano: 1903-1989*, Manfer.
- Arriagada, I., y Godoy, L. (1999): *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. CEPAL, 45 p.
- Arriagada, I. (2002): *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina*, Fernando Carrión (Editor), Quito, Ecuador, pp. 109-138.
- Banco Mundial (2010): *Crimen y Violencia en Centroamérica. Volumen II*, pp. 94-136.
- Banco Mundial (2011): *Crimen y Violencia en Centroamérica. Un Desafío para el Desarrollo*, 38 p.
- Banco Mundial (2012): *El Salvador: Estudio Institucional y de Gasto Público en Seguridad y Justicia, Borrador*, 100 p.
- Bandeira, P. (2009): *El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda: ¿Qué podemos hacer?*, Universidad CEU San Pablo, *Revista de Fomento Social* (255).
- Barberet, R. (2004): *La seguridad urbana: la experiencia europea y las consecuencias para América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, pp. 163-176.
- Basombrío, C. (2005): *La militarización de la seguridad pública en el Perú. Crimen y Violencia en América Latina: Seguridad Ciudadana, Democracia y Estado*, Fondo de Cultura Económica, Colombia, pp. 187-244.
- Basombrío Iglesias, C. (2012): *¿Qué Hemos Hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincuencial en América Latina*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 84 p.
- Bailey, J., y Dammert, L. (2005): *¿Progreso, retroceso o estancamiento? Respondiendo a los desafíos de la seguridad en las Américas*. Bailey, J. y Dammert, L. (coords.): *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*, Siglo XXI editores, ILANUD y FLACSO-Chile, México.
- Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.), (1997): *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, 345 p.
- Baracaldo, E. (2004): *La reforma policial en Colombia. Memoria del proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana, Primera fase*, Jarrín O. (Compr.) pp. 189-195.
- Basabé Serrano, S. (2013): *Sistema de información, de administración y gestión de justicia para la seguridad ciudadana en el distrito metropolitano de Quito. Estudios de Seguridad Ciudadana, Compilación 2010-2012*, pp. 99-137.
- Baytelman, A. y Duce, M. (2003): *Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una reforma en marcha*, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 290 p.
- Villadiego Burbano, C. (2016): *La multitemática y diversa reforma a la justicia en América Latina*. Benavides F. S., Binder, A. M., Villadiego, C. y Niño C. (2016): *La Reforma de la Justicia en América Latina: las lecciones aprendidas*, Friedrich Eberto Stiftung, Bogotá, 174 p.
- Benítez Manaut, R. (2013): *México: Violencia, Fuerzas Armadas y Combate al Crimen Organizado. ¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad en América Latina*, Basombrio C. (Editor), pp. 29-49.
- BID (2006): *Actualización de la Investigación Diagnóstica sobre la Administración Pública Panameña. Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción*. (http://www.setransparencia.gob.pa/pdf/doc/documentos/Actualizacion_Diagnostico_Administracion_Publica_2006.pdf).

- BID (2013): *Evaluación del impacto de la nueva Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Asociación Civil, Observatorio Social Banco Interamericano de Desarrollo, 219 p.
- BID (2014): *Respuesta del BID a los principales desafíos de seguridad ciudadana 1998-2012*, Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE, 57 p.
- Briceño León, R. (2008): *La violencia homicida en América Latina*. Laboratorio de Ciencias Sociales, Venezuela, 14 p.
- Brotat i Jubert, R. (2002): *Un concepto de seguridad ciudadana*, *Revista Catalana de Sociología*, pp. 5-25.
- Buscaglia, E. y Dakolias, M. (1996): *Judicial Reform in Latin American Courts: The experience in Argentina and Ecuador*.
- Bustillo, I., y Velloso, H. (2015): *Insecurity and Development in Latin America and the Caribbean. Prism: a Journal of the Center for Complex Operations*, 5 (4), 67 p.
- Buvinic, M., Morrison, A., Shifter, M. (2002): *La violencia en América Latina y el Caribe*, Fernando Carrión (Editor), Quito, Ecuador, pp. 59-108.
- Buvinic, M. (2008): *Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención*, *Pensamiento iberoamericano*, (2), 37-54.
- Cabrera Arias, Castillo y Franceshi (2010): *Seguridad ciudadana: Una responsabilidad compartida*, Cuaderno de Desarrollo Humano N° 2, PNUD, 43 p.
- CAF (2014): *Por una América Latina más segura. Una Nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito. Reporte de Economía y Desarrollo RED*, Bogotá.
- Cajina, R. (2012): *Centroamérica bajo asedio: Narcotráfico y debilidades institucionales*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 19 p.
- Cáliz Rodríguez, J. Á. (2006): *Base conceptual política y progresista en seguridad ciudadana*. Fundación Friedrich Ebert.
- Camacho, T. E. A. (2000): *Panamá, 1903-1977: institución militar, democracia y nación*. *Revista de Comunicación de la SEECI*, (6), 148-164.
- Cano, I. (2003): *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile, 40 p.
- Cañadas Osinski, I. y Sánchez B. A. (1998): *Categorías de respuesta en escalas tipo likert*, *Psicothema*, Vol. 10, n° 3, pp. 623-631.
- Carvajal Martínez, J. E. (2008): *La Seguridad dentro del Estado de garantías*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. ILSA. Gente Nueva Editorial. Bogotá.
- Carranza, E. (1991): *Política criminal y humanismo en la reforma de la justicia penal*, *Nueva Sociedad* N° 116, pp. 57-65.
- Carranza, E. (1997): *Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina*. *Delito y Seguridad de los Habitantes*, México, D.F, Editorial Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea.
- Carrión, F. (2002): *La violencia en América Latina. De la violencia urbana a la convivencia ciudadana*, Fernando Carrión (Editor), Quito, Ecuador, pp. 13-58.
- Carrión, F. (2002): *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* FLACSO, Ecuador, 503 p.
- Carrión, F. (2004): *La inseguridad ciudadana en la comunidad andina*, *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (18), pp. 109-119.

- Carrión, F. (2007): *Percepción de inseguridad ciudadana*, http://www.flacso.org.ec/docs/ciudad_segura15.pdf
- Carrión M. F.(2009): *Tematizar la seguridad ciudadana: una propuesta metodológica. 120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*, FACSIO-Ecuador, pp. 7-17.
- Carrión, F. (2009): *Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad. Economía Política de la Seguridad Ciudadana*, FLACSO-Ecuador, pp. 9-21.
- Carrión, F., Pontón, J., y Armijos, B. (2009): *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana (Vol. 1)*. Flacso-Sede Ecuador, 198 p.
- Casas Zamora, K. (2012): *La Polis Amenazada: (In)Seguridad Ciudadana y Democracia en América Latina y el Caribe*, Brookings Institution, 144 p.
- Castillo López, B. (2010): *Políticas de Seguridad y Defensa de la Republica de Panamá 2000-2010*. Tesis, Universidad de Panamá, Facultad de Administración Pública.
- Castillo, M. y De la Guardia Fernández, G. (2013): *Ley vs. Realidad. Independencia y transparencia de la justicia en Centroamérica y Panamá. Informe de Panamá: Independencia y transparencia del poder judicial en Panamá*, 16 p.
- Castillo, M. (2013): *Guatemala: Anticipación a la violencia, más allá de la prevención en escenarios de crimen organizado y narcotráfico, ¿A Dónde Vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad en América Latina*. Basombrío, C. (Editor), pp. 51-77.
- Castro, C. D. (2006): *Seguridad ciudadana y defensa nacional: Dos problemas en busca de solución, Análisis de coyuntura*, Universidad de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales, Colección Ricaurte Soler, pp. 7-51.
- CIDH (2009): *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 125 p.
- Coca Muñoz, J. L. (2007): *El sistema penitenciario mexicano: a un paso del colapso* IUS, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México, A.C., núm. 19, pp. 168-187.
- Código Penal de la República de Panamá. Editorial Mizrachi y Pujol, S.A., Bogotá, Colombia, 2015, 134 p.
- Comblin, J. (1979): *The church and the national security state*. Orbis Books.
- Contreras Gay, J. (1994): *El servicio militar en España durante el siglo XVII*, *Chronica Nova. Revista de Historia Moderna de la Universidad de Granada*, (21), 99-122.
- Córdova Montúfar, M. (2007): *Percepción de inseguridad: una aproximación transversal (Tema central)*, 6 p.
- Correa G.; Adames Mayorga, E. y Leis, R. (2001): *Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica: El caso de Panamá*, CRIES, Managua, 83 p.
- Cosidó, I. (2003): *El desafío de la seguridad*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales y los autores, FAES, pp. 9-31.
- Curbet, J. (2005): *La ciudad: el hábitat de la (in)seguridad*, l' Observatori del Risc, Institut d'Estudis de la Seguretat, Serie Claves del Gobierno Local, 6, pp. 23-48.
- Curbet, J. (2006): *La globalización de la [in]seguridad*. La Paz: Plural Editores.
- Chinchilla, L. (1997): *Seguridad Ciudadana y Reforma Policial en Centroamérica*, Documentos de un Proceso de Reforma Policial en Centroamérica,

- Taller Regional sobre Seguridad Ciudadana y Capacitación Policial, Unión Europea, San José, 16 p.*
- Chinchilla, L. (1999): *Policía de orientación comunitaria: una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad. Ponencia presentada en el Seminario “Diálogos sobre convivencia ciudadana organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, 13, 14 y 15 de octubre de 1999, 19 p.*
 - Chinchilla, L. (2005): *Experiencias de participación ciudadana en prevención del crimen en Centroamérica. Crimen y Violencia en América Latina, Serie Continente Americano, pp. 245-275.*
 - Dakolias, M. (1999): *Court Performance around the world. A comparative perspective. World Bank, Paper N° 430, 58 p.*
 - Dammert, L., y Malone, M. F. T. (2002): *Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen. Desarrollo económico, 285-301.*
 - Dammert, L. (2004): *De la seguridad pública a la seguridad ciudadana, Memoria del Proyecto Política Publica de Seguridad Ciudadana, Primera fase, Fundación Esquel, pp. 111-117.*
 - Dammert, L. (2005): *Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile. Santiago de Chile: Naciones Unidas.*
 - Dammert, L., y Arias, P. (2007): *El desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuestas de política, CEPLAN, Serie Estudios Socio -Económicos N° 40, 41 p.*
 - Dammert, L. (2007): *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina, Ciudadanía y Violencias, Volumen 2, Fernando Carrión (Editor), 334 p.*
 - Dammert, L., y Bailey, J. (2007): *¿Militarización de la seguridad pública en América Latina? Foreign Affairs en español, VII, 2, 61-70.*
 - Dammert, L. (2007): *Reforma policial en América Latina. Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina, Ciudadanía y Violencias, Volumen 2, pp. 105-118.*
 - Dammert L., Salazar F., Montt C., y González P. (2010): *Crimen e inseguridad, indicadores para las Américas, Flacso Chile, BID, 109 p.*
 - De Cabo Martín, C. (1988): *Teoría histórica del Estado y del derecho constitucional, Volumen I, Formas pre capitalistas y Estado Moderno, PPU, Barcelona.*
 - De la Puente Lafoy, P. y Torres Rojas, E. (2000): *Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito. Un Análisis Crítico de los Modelos y Estrategias contra la Criminalidad, Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios N° 1, Santiago de Chile.*
 - De la Torre, V., y Álvarez, A. M. (2011): *Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central. Perfiles latinoamericanos, 19 (37), pp. 33-50.*
 - De León-Escribano, C. R. (2010): *La Seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica, FLACSO, 35 p.*
 - Del Olmo, R. (2000): *Ciudades duras y violencia urbana, Nueva Sociedad N° 167, 13 p.*
 - Díez Ripollés, J. L. (2004): *El Nuevo Modelo Penal de la Seguridad Ciudadana, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 34 p.*
 - DESUC (2010): *Evaluación y Sistematización del Modelo y Sistema de Defensa Penitenciaria, Pontificia Universidad Católica de Chile, 144 p.*
 - Díez Ripollés, J. L. (2005): *De la Sociedad del riesgo a la Seguridad Ciudadana: Un Debate Desenfocado, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 36 p.*

- Duce, M. y Pérez Perdomo, R. (2005): *La seguridad ciudadana y la reforma del sistema de justicia penal en América Latina. Crimen y Violencia en América Latina, Serie Continente Americano*, pp. 91-116.
- Escobar, S., Muniz, J., Sanseviero, R., Saín, M. y Zacchi, J. M. (2004): *La Seguridad Ciudadana como política de Estado, Pro Sur*, 39 p.
- Espín M., J. (2010): *La Seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los países de la región andina*, San José, FLACSO, 26 p.
- Espinosa, M. (2008): *La participación ciudadana como una relación socio–estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía, Andamios*, vol.5 no.10, México.
- Esteban, Á. L. G. (2010): *Costes y determinantes del crimen en América Latina. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional* (pp. 2832-2848), Universidad de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.
- Falú, A. y Segovia, O. (eds.) (2007): *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres*, Ediciones Sur, Chile, 201 p.
- Federación Iberoamericana de Ombudsman (2011): *VIII Informe sobre Derechos Humanos. Seguridad Ciudadana*, Guillermo Escobar, Director, Trama Editorial, pp. 353-370.
- Fruhling, H. (2005): *La reforma de la policía y el proceso de democratización. Crimen y Violencia en América Latina. Serie Continente Americano*, pp. 29-62.
- Frühling, H. (2010): *Estrategia Nacional de Seguridad Pública de Panamá, Documento Borrador, Producto 2*, 89 p.
- Frühling, H. (2012): *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Como medirla y como mejorarla*, Inter-American Development Bank, BID, 90 p.
- Fuentes Saavedra, C. (2011): *Reflexiones sobre los determinantes políticos de la seguridad ciudadana. Seguridad Ciudadana en América Latina: Miradas críticas a procesos institucionales*, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad d Chile.
- Gabaldón, L. G. (2004): *Análisis y Propuestas: el Observatorio de Nueva Sociedad: seguridad ciudadana y control del delito en América Latina. Nueva Sociedad*, Caracas, 10 p.
- Gabaldón, L. G. (2007): *Territorialidad, legitimidad y empoderamiento en la seguridad ciudadana y el control del delito en América Latina*, Espacio Abierto Cuaderno venezolano de Sociología, Vol. 16 No. 1, pp. 119 – 134.
- Gamble, C. (1990): *El poblamiento paleolítico de Europa*. Editorial Crítica, Barcelona.
- Gamboa Conejo R. M., y Vargas Cullell, J. (1986): *Aspectos sobre la planificación en América Latina*, Revista ABRA, 4(3), pp. 145-182.
- Gandarillas Solinís, M., y Gómez, L. (2011): *Seguridad ciudadana comparada aplicada a la sociedad diversa*, Colección Estudios N° 297, Edición: A de Lomo, España, 402 p.
- Garavano, G. C., Calcagno, N., Ricci, M. y Raminger L. (2000): *Indicadores de desempeño judicial, FORES*, 11p.
- García España, E. (2013): *La calidad de la justicia penal en España. Indicadores de calidad del CGPJ*, Revista de derecho penal y criminología, (10), 553-582.

- García Rubio, M. Á., y Rosales López, V. (2010): *Justicia y Economía: Evaluando la eficiencia judicial en Andalucía*. Indret: *Revista para el Análisis del Derecho*, (4), 7-26.
- Garza, Á. J. S. (2011): *Seguridad Pública y Participación Ciudadana: Un Estudio acerca de la Participación Ciudadana y su impacto en la Seguridad Pública en México*.
- Gay, J. C. (1994): *El servicio militar en España durante el siglo XVII*, *Chronica Nova. Revista de Historia Moderna de la Universidad de Granada*, (21), 99-122.
- Gil Sacristán, E. (2004): *Los cuerpos y fuerzas de seguridad de las entidades locales*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 832 p.
- Godicheau, F. (2013): *Orígenes del Concepto de Orden Público en España: Su Nacimiento en un Marco Jurisdiccional*, Universidad Bordeaux-Montaigne, Institut Universitaire de France, pp. 107-130.
- Gómez Rojas, C. P. (2008): *Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana*. *Seguridad multidimensional en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO), Sede Ecuador, pp. 369-394.
- González Blasco, P. (1994): *El análisis de la realidad social. Métodos y Técnicas de Investigación*, Alianza Universidad Textos, Segunda Edición, Alianza Editorial, Madrid, pp. 275-333.
- González, R. (2015): *Respuestas a la violencia en perspectiva de seguridad ciudadana. Un estudio descriptivo de política de seguridad ciudadana en Latinoamérica*. En: Angarita Cañas (Compilador): *Drogas, policías y delincuencia*, CLACSO, pp. 119-149.
- González, A. M. H., y Alonso, E. O. (2007): *La percepción de la inseguridad en Madrid*. Universidad Pontificia Comillas.
- Guzmán Sánchez, R. (2014): *Una aproximación a los costos de la violencia y la inseguridad en México*, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C, 37 p.
- Hassán Polo, A. (1985): *La fuerza pública nacional, nacimiento y desarrollo*, Editor: Universidad de Panamá, 113 p.
- Hernán López, M. (2007): *El asunto de las políticas públicas*. *Revista Gestión y Región*, (3), pp. 105-122.
- Hernández-Baqueiro, A. y Suárez-González, A. (Coordinadores) (2015): *Perspectivas éticas de la seguridad ciudadana en Chile y México*, Universidad Autónoma del Estado de México, 457 p.
- Huesca González, A., Ortega Alonso, E. (2007): *La percepción de inseguridad en Madrid*. Universidad Pontificia Comillas, Madrid, pp. 21-40.
- Hueso, A., y Cascant, M. J. (2012): *Metodología y Técnicas Cuantitativas de investigación*, Cuadernos Docente en Proceso de Desarrollo N° 1, Universidad Politécnica de Valencia, 81 p.
- Hurtado Martínez, Ma. C. (1999): *La inseguridad ciudadana de la transición a una sociedad democrática: España (1977-1989)*, Tesis Doctoral, Universidad de Castilla La Mancha, España, pp. 1-26.
- Jaitman, L. (Editora) (2015): *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*, BID, 100 p.
- Keilitz, I. (2006): *Criterios e Indicadores del Desempeño de los Tribunales, Justicia Penal Siglo XXI. Una selección de Crimina Justice 2000*, National Institute of Justice (U.S. Department of Justice), Edición Rosemary Barberet y Jesús Barquín, pp. 425-460.

- LAC SURF (PNUD, 2005): *Las políticas de seguridad pública. Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.*
- Lahosa, J. M. (2010): *Seguridad y ciudad inclusiva. El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial: ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad, Tirant lo Blanch, pp.315-342.*
- Lasso Núñez, J. C. (2009): *Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana, Capítulo Panamá, 44 p.*
- Lasso Núñez, J. (2010): *¿Cómo crear una política de seguridad ciudadana?, Diario: La Estrella de Panamá, Política, 5 de septiembre, 3 A.*
- Lasso Núñez, J. (2016): *Balance de las Políticas de Seguridad Ciudadana, Diario: La Estrella de Panamá, domingo 24 de enero.*
- Londoño, J. L., y Guerrero, R. (1999): *La violencia y sus costos en América Latina (No.013025). Coyuntura Social. 34 p.*
- Malarino, E. (2003): *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos: Un Resumen Comparativo. La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos, Instituto Max-Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, pp. 557-627.*
- Maldonado Michelena, V. (1998): *Seguridad del Estado. Desarrollo-Defensa. Ediciones de la Presidencia, Segunda Edición, Caracas, 1998.*
- Márquez, M., González, C., y Selles de Palacios, A. (2013): *Estudio Multidisciplinario: Criminalidad, Victimización y Seguridad Ciudadana, Instituto de Criminología, Ciudad Universitaria, Panamá, pp. 13-91.*
- Matul, D., Villasuso, A. y Segura, L. D. (2011): *Seguridad como desafío para la sostenibilidad de la gobernabilidad y la democracia en Centroamérica, Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible.*
- Medina, C., Posso, Ch., y Tamayo, J. (2011): *Costos de la Violencia Urbana y Políticas Públicas: Algunas Lecciones de Medellín, Banco de la República, Borradores de Economía N° 674, 42 p.*
- Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992): *Las políticas públicas, Ariel Ciencia Política, 265 p.*
- Mesa, M. (2006): *Seguridad, desarrollo y objetivos del Milenio. Fundación Carolina, Siglo 21, pp. 119-130.*
- Mohor, A. y Covarrubias, V. (2006): *Impacto de la reforma procesal penal en indicadores de seguridad ciudadana, Revista Electrónica Agenda Pública, AÑO V – N° 8, 10 p.*
- Mohor, A. (2007): *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial. Notas y experiencias para la reforma policial en México, Centro de Estudios en Seguridad ciudadana (CESC), Universidad de Chile, 16 p.*
- Muguruza, C. C. (2008): *El apoyo de la Unión Europea a la reforma del sector de seguridad: el valor añadido de la Unión Europea como actor de seguridad global, Cuadernos de estrategia, (138), 79-117.*
- Muñagorri, I., y Pegoraro, J. S. (Coords.) (2011): *Ordenes Normativos y Control Social en Europa y Latinoamérica en la era de la Globalización. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Editorial Dykinson.*
- Muñoz Carril, P. C., Rodríguez Machado, E. y Domínguez Cuña, A. (2003): *Metodología Cuantitativa. Métodos y Técnicas de Evaluación de Centros. Una Propuesta de Clasificación Operativo-Funciona, Revista Galego-portuguesa de Psicoloxía e Educación N° 7 (Vol. 9) Ano 7, Universidad de A Coruña., 27 p.*
- Muñoz, J. L. C. (2007): *El sistema penitenciario mexicano: a un paso del colapso, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 19, Puebla- México, pp. 168-187.*

- *Observatorio de Seguridad Ciudadana (2011): Victimización y Percepción de la Seguridad Ciudadana en Panamá, Segundo Informe periodo 2009-2010, Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá.*
- *Observatorio de Seguridad Ciudadana (2013): IV Informe de Seguridad Ciudadana, Segunda Encuesta de Victimización y Percepción de la Seguridad Ciudadana en Panamá, año 2013, Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá.*
- *OEA (2008): La Seguridad Pública en las Américas : retos y oportunidades, Segunda edición, 89 p.*
- *Ortega, D. (2014): Incentivos electorales, capacidad del Estado y legitimidad. Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito, CAF, pp. 211-238.*
- *Osinski, I. C., y Bruno, A. S. (1998): Categorías de respuesta en escalas tipo Likert. Psicothema, 10(3), 623-631.*
- *Ospina P. N. y Giménez G. (2009): La violencia en Latinoamérica y sus efectos sobre la inversión y la educación. Estudios de economía aplicada, Vol. 27-3, pp. 1-22.*
- *PAI-NIC (2006): La justicia en Nicaragua. Diagnóstico del sistema de justicia. Programa de Apoyo Institucional (PAI-NIC), Managua, Nicaragua, 254 p.*
- *Pásara, L., Díaz-Moure, L., Cáliz Rodríguez, J. A., y Linares, S. (2006): Los Sistemas Judiciales en Centroamérica, Fundación Carolina, Madrid, 61 p.*
- *Pásara, L. (Editor) (2011): El funcionamiento de la justicia del Estado, Serie Justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad, 409 p.*
- *Pastor Prieto, S. (2003): Dilación, eficiencia y costes. ¿Cómo ayudar a que la imagen de la justicia se corresponda mejor con la realidad?, Universidad Complutense de Madrid, Fundación BBVA, 128 p.*
- *Pastor, S. y Maspóns, L. (2004): Cifrar y Descifrar. Indicadores judiciales para las Américas, CEJA, 111 p.*
- *Peetz, P., y Huhn, S. (2008): Violencia, seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica. Seguridad multidimensional en América Latina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador, pp. 351-368.*
- *Pegoraro, J. S. (2011): Los avatares del control social y el orden normativo en la realidad social. Ordenes normativos y control social en Europa y Latinoamérica en la era de la globalización, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Editorial Dickinson pp. 13-38.*
- *Peralta, G. A. (2008): Enfrentar la violencia criminal con mano dura: políticas de contención en Centroamérica, Pensamiento iberoamericano, (2), 124-140.*
- *Perea, E. A., Crespo, I., Martínez, I. C., y Lago, M. M. (2009): Metodología de la ciencia política (Vol. 28), Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 145 p.*
- *Pérez de Armiño, K., y Azkue, I. (2013): Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político, Tecnos, Madrid, 318 p.*
- *Pérez de Armiño, K. (2013): Seguridad Humana y estudios críticos de seguridad: De la cooptación a la emancipación. Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político, Tecnos, Madrid., pp. 23-57.*
- *Pérez Cepeda A. y Benito Sánchez D. (2013): Estudio de los instrumentos existentes para medir la delincuencia, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 32 p.*
- *Pérez García, G. C. (2004): Diagnóstico sobre la seguridad pública en México, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, México.*

- Pérez, O. (2013): *Cultura política de la democracia en Panamá: Evidencia desde el Barómetro de las Américas*, Vanderbilt University, 76 p.
- Pérez Salaverria, M. T. (2011): *Inseguridad de las mujeres en los espacios públicos de las ciudades de América Latina*, 42 p.
- Petrella, L. y Franz Vanderschueren (2003): *Ciudad y Violencia. Seguridad y ciudad*, CEPAL, Santiago de Chile, pp.215-235.
- Picón, J. M. S. (2004): *El control social en su devenir histórico: una aproximación a la historia de las instituciones de control social en Occidente*. Universidad los Andes.
- Pineda, J. (2013): *Detrás del delito y la violencia. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pp. 15-38.
- PNUD (1994): *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 243 p.
- PNUD (2002): *Informe Nacional de Desarrollo Humano: Panamá. El compromiso con el Desarrollo Humano: Un desafío nacional*, 341 p.
- PNUD (2005): *Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica : informe nacional de desarrollo humano 2005*, PNUD, Costa Rica, 2006, 608 p.
- PNUD (2008): *Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008 "Institucionalidad para el Desarrollo Humano"*, 320 p.
- PNUD (2009): *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano*, 474 p.
- PNUD (2013): *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*.
- Pontón, J. y Santillán, A. (Comp.) (2008): *Seguridad Ciudadana: escenarios y efectos*, FLACSO-Ecuador.
- Prettel, A., y Camacho de Casanova, A. (2013): *Análisis de la Seguridad interna y externa en Panamá: Su posición con respecto a la seguridad regional*, FES Seguridad, 23 p.
- Prieto, F. (1990): *Historia de las ideas y de las formas políticas. I Edad Antigua*, Unión Editorial.
- Prieto, S. P. (2003): *Dilación, eficiencia y costes. Foro sobre la Reforma y Gestión de la Justicia*, Universidad Complutense de Madrid y Centro de Investigaciones en Derecho y Economía, 129 p.
- PROSI (2008): *Propuesta de Política de Seguridad Ciudadana, Borrador*, Ministerio de Gobierno y Justicia.
- Ramírez, B. (2006): *Los costos de la inseguridad (Capítulo 5). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano, diagnóstico y propuestas para América Latina*, PNUD, 2013, pp. 93-108.
- Ramírez, B. (2013): *Los costos de la inseguridad, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pp. 93-108.
- Ramos García, J. M. y Flores, M. (2013): *Gobernanza, Seguridad Ciudadana y Desarrollo Local. Gobernanza y prevención transversal en la frontera norte de México*, México, pp. 17-50.
- Ramos Rollón, M. (2005): *Sistemas Judiciales y Democracia en Centroamérica: La perspectiva de los jueces*, CIDOB, 41 p.
- Raphael, L. (2008): *Ley y orden. Dominación mediante la administración en el siglo XIX, Siglo XXI, Colección Historia de Europa*, 239 p.

- Rebuffi, A. C. (2012): *Herramientas para evaluar la eficiencia judicial en la provincia de Salta (Argentina)*. Cuadernos de Formación. Colaboración, 4(12), 48 p.
- Recasens i Brunet, A. (2007): *La seguridad y sus políticas*, Colección Políticas de Seguridad 3, Atelier, Barcelona, 238 p.
- Restrepo, A. (2013): *Cooperación Internacional. Capítulo 8. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pp. 159-173.
- Reyes, P. (2013): *El Mapa de la Inseguridad. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pp. 41-72.
- Rico, J., y Salas, L. (1988): *Inseguridad ciudadana y delito*, Madrid.
- Rico, J. M. (1998-1999): *La seguridad ciudadana en Centroamérica: Aspectos teóricos y metodológicos*, IDH, Instituto Interamericano de Derechos, Proyecto Seguridad Ciudadana en Centroamérica, 77 p.
- Rico, J. M., Chinchilla, L. (2002): *Seguridad Ciudadana en América Latina: Hacia una política integral*, Siglo XXI Editores, México, 181 p.
- Rivera, C. (2013): *Crimen organizado y maras: El nudo gordiano salvadoreño, ¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad en América Latina*. Carlos Basombrío (Editor), pp. 227-262.
- Rivera Cira, T., Sánchez de Boado, M. y Varela, D. (2010): *Las Instituciones de La Justicia Penal, Capítulo 6. Crimen y Violencia en Centroamérica, Volumen II, Reporte No. 56781-LAC* pp. 94-122.
- Robles, G., Calderón, G., y Magaloni, B. (2013): *Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México*, Inter-American Development Bank, 49 p.
- Rodríguez-Rodríguez, R. (2012): *La Cooperación Internacional para el Desarrollo Española en el Sistema de Justicia Panameño: Análisis del Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Administración de Justicia*. Tesis de maestría, Universidad Complutense de Madrid.
- Rojas Aravena, F., y Álvarez-Marín, A. (2010): *Unión Latinoamericana y del Caribe: ¿Es una opción viable para consolidar el multilateralismo latinoamericano?*
- Rojas, F., y Álvarez, A. (2010): *Seguridad humana, un estado del arte*. Temas, (64), 4-10.
- Rosales-López, V. (2008): *Economics of court performance: An empirical analysis*. European Journal of Law and Economics, 25 (3), pp. 231-251.
- Rosenmann, M. R. (2013): *Tiempos de oscuridad: historia de los golpes de Estado en América Latina*, Ediciones Akal. 222 p.
- Rottenbacher de Rojas, J.; Amaya López L.; Miyahira K. y Pulache Páez M. (2009): *Percepción de inseguridad ciudadana y su relación con la ideología política en una muestra de habitantes de la ciudad de Lima*, Revista Española de Investigación Criminológica, 22 p.
- Ruiz V., J. C. (2004): *La Encrucijada de la Seguridad Ciudadana en América Latina. Entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria*, CEPI-Universidad del Rosario, 21 p.
- Ruiz, E. M., y Corrales, M. D. P. P. (2004): *Milicia y orden público: crisis en el sistema de seguridad español del siglo XVIII y el Expediente de Reforma*. Cuadernos de historia moderna, 29, 7-44.
- Ruiz, J. C. (2004): *Policía exitosa, policía indolente: nuevas tendencias en Seguridad Ciudadana. Memoria del proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana, Primera fase*, Oswaldo Jarrín, compilador, pp. 119-127.

- Ruiz, J. M. y Murraín Knudson, H. (2012): *La cultura ciudadana y la agenda de políticas de seguridad. Antípodas de la violencia*, BID, pp. 1-21.
- Sacristán, E. G. (1999): *Los cuerpos y fuerzas de seguridad de las entidades locales. Tesis Doctoral*, Universidad Complutense de Madrid.
- Saín, M. (2005): *Guía de Evaluación del Estado de la Seguridad Ciudadana en América Latina*, Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, PNUD 41 p.
- Salcedo Picón, J. M. (2004): *El control social en su devenir histórico: una aproximación a la historia de las instituciones de control social en Occidente*, Universidad Los Andes.
- Salgado Ibarra, J. (2010): *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia*, N° 8, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Mexico, 83 p.
- Salomón, L. (2001): *La seguridad ciudadana en Centroamérica: Una visión regional*. En: Serbín A., Salomón L. y Sojo C. (2001): *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica*, CRIES, pp. 111-167.
- Salord Montserrat, G. (2014-2015): *Estudio de la percepción de inseguridad ciudadana: datos de la Encuesta de Seguridad Pública, edición 2013*, Trabajo de fin de Grado, Universitat Pompeu Fabra, 37 p.
- Sanz, F. H. (2008): *La seguridad en las ciudades: el nuevo enfoque de la geoprevención*, Departamento de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid, Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XII, núm. 270 (14).
- Segura, A. V. (2002): *Indicadores y estándares para la mejora de la productividad judicial*, Argentina, 29 p.
- Serbin A., Sojo C., y Salomón L. (2001): *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales*, 167 p.
- SIEC (2010): *Informe de Criminalidad año 2010*. Ministerio de Seguridad Pública, Sistema Integrado de Estadísticas Criminales, 80 p.
- SIEC (2011): *Informe de Criminalidad año 2011*. Ministerio de Seguridad Pública, Sistema Integrado de Estadísticas Criminales, 148 p.
- SIEC (2012): *Informe de Criminalidad año 2012*, Ministerio de Seguridad Pública, Sistema Integrado de Estadísticas Criminales, 153 p.
- SIEC (2013): *Informe de Criminalidad año 2013*, Ministerio de Seguridad Pública, Sistema Integrado de Estadísticas Criminales, 246 p.
- Smulovitz, C. y Urribarri, D. (2008): *Poderes judiciales en América Latina: entre la administración de aspiraciones y la administración del derecho*, iFHC/CIEPLAN, Sau Paulo, Brasil, 50 p.
- Sojo, C. (2001): *Gobernabilidad democrática en Centroamérica: Riesgos y oportunidades*. En: Serbín, A., Salomón L., y Sojo C. (2001): *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica*, CRIES, pp. 67-109.
- Sosa, B. J. y Arce, J. E. (1971): *Compendio de Historia de Panamá*.
- Suarez Garza, Á. J. (2011): *Seguridad pública y participación ciudadana: un estudio acerca de la participación ciudadana y su impacto en la seguridad pública en México. Tesis Doctoral*, Universidad Autónoma de Nuevo León, 346 p.
- Subirats, J., Knoepel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2012): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ciencias Sociales, Ariel, España, 285 p.

- Torres, A. (2005): *La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción. Estado del Arte de investigación producidas entre los años 2000 y 2004*, FLACSO-Ecuador.
- Torres A. (2012): *La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción: Estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004*. En Torres A., Alvarado G. y González L.: *Violencia y Seguridad Ciudadana*, Colección Fronteras, pp. 33-104.
- Tudela, P. (2007): *Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas*, Cultura policial y control interno, Revista de Estudios Policiales, pp. 74-107.
- Ugarte, J. M. (2001): *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones y las consecuencias políticas de tales peculiaridades*. LASA XXIII International Congress, Washington DC.
- UNODOC (2010): *Medidas Privativas y No Privativas de la Libertad. El sistema penitenciario: Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, Naciones Unidas Nueva York, 62 p.
- UNODC (2012): *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una Evaluación de las Amenazas*, 75 p.
- UNODC (2013): *Estudio Mundial sobre el Homicidio, 2013*. Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito (UNODC), Resumen Ejecutivo, 12 p.
- Urgell García, J. (2007): *La seguridad humana en Centroamérica ¿retorno al pasado? Seguridad Humana: conceptos, experiencias y propuestas*, Revista CIDOB D`AFERS Internacionals 76, pp. 143-158.
- Vanderschueren, F., Marcus, M., Lunecke, A. y Buffat, J.P. (2004): *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina, lecciones y desafíos*, Chile, 194 p.
- Vanderschueren, F. (2005): *Desafíos de la seguridad ciudadana*, Persona y Sociedad, Universidad Alberto Hurtado, Vol. XIX No1, 2005, pp. 11-32.
- Vásquez Chambonnet, R. y Toro Lozano, D. (2010): *Políticas de seguridad en Panamá*, Cuaderno N° 1, 35 p.
- VIII Informe Sobre Derechos Humanos. Seguridad Ciudadana (2011): Federación Iberoamericana de Ombudsmen, Guillermo Escobar (Director), Trama Editorial, CICODE, Madrid, pp. 353-370.
- Velásquez M., E. (2006): *La Gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional*, CIDS – Centro de Investigación sobre Dinámica Social, Universidad Externado de Colombia, 26 p.
- Vidales Rodríguez, C. (2012): *Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales*, Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII, pp. 469-502.
- Villalobos Pacheco, A. (2013): *Esquemas de evaluación local en materia de seguridad pública: un acercamiento a la política de prevención del delito en la frontera norte de México*, Gobernanza y prevención transversal en la frontera norte de México, México, pp. 83-116.
- Villalobos Pacheco, A. (2013): *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los Gobiernos Locales*, INAP, 311 p.
- Villamarín, A. (2011): *Calcular para prevenir: una estimación de los costos de la violencia homicida en Colombia*, Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos CERAC, N° 16, 48 p.

- Villasuso, A., Matul, D. y Segura, L. D. (2011): *Seguridad como desafío para la sostenibilidad de la gobernabilidad y la democracia en Centroamérica*, Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible.
- Zepeda Lecuona, G. (2005): *Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México: Mejorar la seguridad ciudadana y la justicia penal en México a través de una intensa reforma y del uso racional y eficiente de los recursos disponibles*, 29 p.
- Zepeda Lecuona, G. (2010): *La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal*, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. CIDAC, 30 p.
- Zepeda Lecuona, G. (2013): *Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C., México, 80 p.

ANEXO N°1
CUESTIONARIO
Y ENTREVISTA

ANEXO N°1. CUESTIONARIO Y ENTREVISTA

Encuestado(a): _____

Sector/Organismo: _____

Fecha: _____

1	¿Cómo valora usted (muy bueno, bueno, regular, malo o muy malo) cada uno de los siguientes aspectos para la POLICIA NACIONAL en el periodo 2004-2009	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
	Asignación Presupuestaria					
	Recurso Humano					
	Proceso de Modernización					
	Transparencia y rendición de cuentas					
	Atención Ciudadana					

2	¿Cómo valora usted (muy bueno, bueno, regular, malo o muy malo) cada uno de los siguientes aspectos para la POLICIA NACIONAL en el periodo 2009-2014	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
	Asignación Presupuestaria					
	Recurso Humano					
	Proceso de Modernización					
	Transparencia y rendición de cuentas					
	Atención Ciudadana					

3	¿Cómo valora usted (muy bueno, bueno, regular, malo o muy malo) cada uno de los siguientes aspectos para la MINISTERIO PÚBLICO en el periodo 2004-2009	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
	Asignación Presupuestaria					
	Recurso Humano					
	Proceso de Modernización					
	Transparencia y rendición de cuentas					
	Atención Ciudadana					

4	¿Cómo valora usted (muy bueno, bueno, regular, malo o muy malo) cada uno de los siguientes aspectos para la MINISTERIO PÚBLICO en el periodo 2009-2014	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
	Asignación Presupuestaria					
	Recurso Humano					
	Proceso de Modernización					
	Transparencia y rendición de cuentas					
	Atención Ciudadana					

5	¿Cómo valora usted (muy bueno, bueno, regular, malo o muy malo) cada uno de los siguientes aspectos para la ORGANO JUDICIAL en el periodo 2004-2009	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
	Asignación Presupuestaria					
	Recurso Humano					
	Proceso de Modernización					
	Transparencia y rendición de cuentas					
	Atención Ciudadana					

6	¿Cómo valora usted (muy bueno, bueno, regular, malo o muy malo) cada uno de los siguientes aspectos para la ORGANO JUDICIAL en el periodo 2009-2014	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
	Asignación Presupuestaria					
	Recurso Humano					
	Proceso de Modernización					
	Transparencia y rendición de cuentas					
	Atención Ciudadana					

7	¿Cómo valora usted (muy bueno, bueno, regular, malo o muy malo) cada uno de los siguientes aspectos para la SISTEMA PENITENCIARIO en el periodo 2004-2009	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
	Asignación Presupuestaria					
	Recurso Humano					
	Proceso de Modernización					
	Transparencia y rendición de cuentas					
	Atención Ciudadana					

8	¿Cómo valora usted (muy bueno, bueno, regular, malo o muy malo) cada uno de los siguientes aspectos para la SISTEMA PENITENCIARIO en el periodo 2009-2014	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
	Asignación Presupuestaria					
	Recurso Humano					
	Proceso de Modernización					
	Transparencia y rendición de cuentas					
	Atención Ciudadana					

9 Tomando en cuenta las cuatro entidades estudiadas (Policía Nacional, Ministerio Público, Órgano Judicial, Sistema Penitenciario), indique de 1 a 10 (por aspecto) la importancia que usted le da a cada uno de los siguientes aspectos para el funcionamiento adecuado de estas entidades.

_____ Presupuesto

_____ Recurso Humano

_____ Proceso de Modernización

_____ Transparencia y rendición de cuentas

_____ Atención Ciudadana

10	Con relación a las leyes, decretos y reformas jurídico-penales aprobadas en el periodo de M. Torrijos :	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
	¿Fueron debidamente dotadas de los recursos necesarios?					
	¿Reunieron las características técnicas y científicas para regular de forma adecuada el problema para el cual fueron creadas?					
	¿Cómo evalúa su implementación?					

11	Con relación a las leyes, decretos y reformas jurídico-penales aprobadas en el periodo de R. Martinelli :	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
	¿Fueron debidamente dotadas de los recursos necesarios?					
	¿Reunieron las características técnicas y científicas para regular de forma adecuada el problema para el cual fueron creadas?					
	¿Cómo evalúa su implementación?					

12	Con relación a la estrategia de política pública para abordar el problema de inseguridad ciudadana implementada en el periodo de M. Torrijos :	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
	¿Fueron debidamente dotadas de los recursos necesarios?					
	¿Reunieron las características técnicas y científicas para regular de forma adecuada el problema para el cual fueron creadas?					
	¿Cómo evalúa su implementación?					

13	Con relación a los programas de prevención en el periodo de M. Torrijos:	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
	¿Fueron debidamente dotadas de los recursos necesarios?					
	¿Reunieron las características técnicas y científicas para regular de forma adecuada el problema para el cual fueron creadas?					
	¿Cómo evalúa su implementación?					

14	Con relación a la estrategia de política pública para abordar el problema de inseguridad ciudadana implementada en el periodo de R. Martinelli:	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
	¿Fueron debidamente dotadas de los recursos necesarios?					
	¿Reunieron las características técnicas y científicas para regular de forma adecuada el problema para el cual fueron creadas?					
	¿Cómo evalúa su implementación?					

15	Con relación a los programas de prevención en el periodo de R. Martinelli:	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
	¿Fueron debidamente dotadas de los recursos necesarios?					
	¿Reunieron las características técnicas y científicas para regular de forma adecuada el problema para el cual fueron creadas?					
	¿Cómo evalúa su implementación?					

16 De 1 a 10, ¿cuán importantes considera usted cada una de las siguientes instituciones y aspectos en conjunto, para la mejora del problema de inseguridad ciudadana?

- _____ Policía Nacional
- _____ Ministerio Público
- _____ Organo Judicial
- _____ Sistema Penitenciario
- _____ Leyes, decretos y reformas jurídico-penales
- _____ Estrategias de Política Pública
- _____ Programas de Prevención

17 ¿Según su criterio, para los efectos de la disminución de los niveles de criminalidad e inseguridad ciudadana, cuales considera fueron las fortalezas y debilidades de las acciones realizadas durante el periodo de gobierno de M. Torrijos (2004-2009)?

Fortalezas:

Debilidades:

18 _____ Valore, en una escala de 1 a 5 cómo fue la política de seguridad ciudadana durante el periodo de gobierno M. Torrijos (2004-2009). Donde 1 es muy mala y 5 es muy buena.

19 ¿Según su criterio, para los efectos de la disminución de los niveles de criminalidad e inseguridad ciudadana, cuales considera fueron las fortalezas y debilidades de las acciones realizadas durante el periodo de gobierno de R. Martinelli (2009-2014)?

Fortalezas:

Debilidades:

20 _____ Valore, en una escala de 1 a 5 cómo fue la política de seguridad ciudadana durante el periodo de gobierno R. Martinelli (2009-2014). Donde 1 es muy mala y 5 es muy buena.